



# EUROPEANIZATION AS AN INSTRUMENT FOR GEORGIA'S DEMOCRATIZATION

Levan Makhashvili

*Doctor of Law, Affiliated Associate Professor, European University, Tbilisi, Georgia*

Emil Avdaliani

*Professor, European University, Tbilisi, Georgia; Scholar at Geocase*

---

## ARTICLE INFO

---

### *Article History:*

Received 31.01.2023

Accepted 1.02.2023

Published 31.03.2023

---

### *Keywords:*

Democratization,  
Europeanization, Georgia,  
Association Agreement

---

## ABSTRACT

---

This paper reviews the European Union-Georgia relations and explores why and how the Europeanization has been a tool for Georgia's democratization. It examines the notions of Europeanization and democratization, and scrutinizes their linkage in the context of Georgia. In order to prove the research question, the research reviews several major official documents and implemented reforms, mostly in democracy, good governance, human rights, strengthening democratically accountable institutions, justice, freedom and security. The paper argues that democratization agenda has been driven by Europeanization because of three reasons: it was a legitimization factor; they had value convergence; and pragmatic reason – EU provided necessary technical expertise, knowledge and financial resources for facilitating the painful reforms and easing their transitional consequences.

## INTRODUCTION

Since the restoration of independence, the intensity of Georgia's European orientation has varied from government to government. However, from a historical point of view, overall, it can be said that the country has been firmly on the path of rapprochement with the West. Since 1995, all Georgian governments have chosen European integration as the foreign policy orientation (at least on rhetorical level), which was due to several major factors. The latter created a demand for European integration across the country, and the authorities used European integration to legitimize their political decisions and actions.

One such factor was the democratic development – the European Union was the main source of financial, technical and expert assistance necessary for the implementation of critical reforms. Also, the implementation of reforms was accompanied by tangible results for the population, which was an opportunity for the authorities to receive additional political dividends in the society.

During this period, Georgia has taken a long and overall quite a successful path towards the EU. The latter has had a decisive influence on the development of institutions in Georgia. With the signing of the Association Agreement in 2014, the EU, Georgia's foreign policy towards the Union and the country's European integration became an integral part of Georgia's internal policy.

By EU becoming an integral part of Georgia's polity, politics and policies, it can be said that Europeanization has become the driving force of Georgia's democratization and that the border between these two processes has actually been erased (it has becoming ever more challenging to demarcate the borders between these two processes).

Therefore, the research question is as follows – why and how Europeanization is an instrument of democratization of Georgia? To answer it, the paper analyzes official documents signed between Georgia and the EU, including the European Neighborhood Policy, its agenda and progress reports, the Association Agreement, its agenda, and speeches made by high-ranking officials.

Also, for comparing with official documents, important democratic reforms implemented in 2014-2022 are reviewed to demonstrate that Europeani-

zation was the determinant of the democratization agenda in Georgia.

Additionally, in order to fully understand the research and its results and to correctly understand the terms used, the relevant academic literature has been studied.

Following the introduction, the second chapter is devoted to the definition, operationalization and interrelation of the concepts of Europeanization and democratization. The next chapter briefly reviews the Georgia-EU relations, as well as the tools, institutions and mechanisms necessary for the Europeanization of Georgia. The fourth chapter analyzes the relationship between Europeanization and democratization in the context of Georgia. The fifth chapter summarizes the research results, while the last section of the document is a bibliography.

In one part, the paper reviews the Europeanization instruments, institutions and structures, that is, how Europeanization is processed domestically triggered by the interaction with the Union. In another part dedicated to why Europeanization is an instrument for Georgia's democratisation, the paper argues that democratization agenda has been driven by Europeanization because of three reasons: 1) Europeanization is a legitimization factor for decision makers; 2) Europeanization and democratization has a similar value dimension and thus, complement each other in the Georgia context; 3) the European Union provided necessary political support, technical expertise, knowledge and financial resources for facilitating the painful reforms and easing their transitional consequences, be it financial or electoral, thus, adding pragmatism and feasibility to the cost and benefit calculations of the decision makers.

The paper is prepared in the frameworks of a three-year EU Erasmus+ Jean Monnet module "Europeanization as a Tool for Democratization of Georgia" (620916-EPP-1-2020-1-GE-EPPJMO-MODULE) managed by European University. The module aims at promoting EU knowledge among Georgian students and young academics by using interdisciplinary approaches for teaching and research with the particular focus on the EU-Georgia Association Agreement and democratization of Georgia. The entire action is designed to stimulate knowledge on the European integration process as an instru-

ment of democratization among the students of various disciplines and ensure developing the research by the young academics. The module also includes the component of the policy dialogue on national level with academics and policy makers regarding the implementation of the current EU obligations that Georgia takes.

## 1. EUROPEANIZATION AND DEMOCRATIZATION

This chapter is devoted to the definition of the concepts of Europeanization and democratization. Since each of them is a rather broad term, this document will discuss only their main aspects, which are important to understand the example of Georgia.

In order to fully comprehend the Georgia's case, it is necessary to define and distinguish between the concepts and terminologies of complex fields of Europeanization and democratization, as well as to relate them to the Georgian context.

### 1.1. Europeanization

Europeanization has been a buzzword for Georgia for decades. It is usually understood in the society as an implementation of European values, governance and institutional systems. Indeed, Europeanization in this paper is understood as establishing a “local analogue” of the EU, adapting national social and political principles and mechanisms to the EU standards and practices.

In addition, since the inclusion of Georgia in the European Neighborhood Policy in 2004, Europeanization is associated with Georgia's European integration and the achievements on this path. In other words, this is the legislation (i.e. *acquis communautaire*), “ideas, norms, rules, organizational structures and procedures, behavioral patterns, [that] spread intentionally or unintentionally beyond integrated Europe”, in this case in Georgia.

Europeanization as a research topic in academic scholarship has become a growth industry in EU research since the early 1990s when Central and Eastern European countries started a massive transition from communism to democracy. Research-

ers referred to this ‘Europeanization’ as a process of “EU-driven change of their political and economic systems”<sup>1</sup>. The understanding of Europeanisation was expanded by harmonization of Switzerland and Norway to the EU<sup>2</sup> as well as the transitions of the EU membership candidate states<sup>3</sup>. The Europeanization literature was enriched by the inclusion of more distant EU neighbors in the research<sup>4</sup>.

Schimmelfennig & Sedelmeier<sup>5</sup> suggest two dimensions of mechanisms of Europeanization. First, they believe Europeanization can be either EU-driven or domestically-driven. Second, they argue that institutional logics (i.e. ‘logic of consequences’ or

- 1 Matlak, M., Schimmelfennig, F. & Woźniakowski, T.P. (2018). *Europeanization Revisited: Central and Eastern Europe in the European Union*. Florence: European University Institute, p. 6.
- 2 Sciarini, P. (2022). How Europe hits home: Evidence from the Swiss case. *Journal of European Public Policy*, 11 (3), pp. 353-378; Fischer, M. & Sciarini, P. (2014). The Europeanization of Swiss decision-making processes. *Swiss Political Science Review*, 20 (2), pp. 239-245; Lægreid, P., Steinthorsson, R. & Thorhallsson, B. (2004). Europeanisation of Central Government Administration in the Nordic States. *Journal of Common Market Studies*, 42 (2), pp. 347-369; Lavenex, S., Lehmkuhl, D. & Wichmann, N. (2009). Modes of external governance: a cross-national and cross-sectoral comparison. *Journal of European Public Policy*, 16 (6), pp. 813-833.
- 3 Sedelmeier, U. (2011). Europeanisation in new member and candidate states. *Living Reviews in European Governance*, 6(1); Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2005). “Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe”. In: Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (eds.). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 1–28; Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2004). Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4), pp. 661–679; Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2020). The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited. *Journal of European Public Policy*, 27 (6), pp. 814-833.
- 4 Flenley, P. & Mannin, M. (2018). *The European Union and its eastern enighbourhood: Europeanisation and its twenty-first-century contradictions*. Manchester: Manchester University Press; Korosteleva, E., Natorski, M. & Simão, L. (2014). *EU Policies in the Eastern Neighbourhood: The practices perspective*. Routledge.
- 5 Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2004). Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4), pp. 661–679; Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2005). “Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe”. In: Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (eds.). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 1–28.

'logic of appropriateness'<sup>6</sup>) also influence the Europeanization process. In any way, the authors believe that the EU's impact is generated by conditionality and socialization as two main mechanisms.

First, conditionality is based on rewards/sanctions. The "EU provides non-member governments with incentives such as financial aid, market access or institutional ties on the condition that they follow the EU's demands". In the conditionality mode, transposition of norms happen because of material or social rewards. The process can be voluntary or non-voluntary – decision-makers may make certain steps without pressure or by realizing that appropriate action will be followed by unwanted EU response or consequences.

Second, socialization is about EU's effort to 'teach' a partner country those norms, values and rules that build an 'appropriate behavior'. Socialization is a long, gradual and voluntary process of persuasion during which its new participants learn, grasp the deeply rooted 'acceptable' rules, norms and values in a step-by-step manner. As Schimmelfennig puts it, socialization "comprises all EU efforts to "teach" EU policies – as well as the ideas and norms behind them – to outsiders, to persuade outsiders that these policies are appropriate and, as a consequence, to motivate them to adopt EU policies".

For instance, how is Europeanisation made on institutional level? Based on the EU pressure/impact, changes start to happen on national level – establishment and/or transformation of institutions. When an impact of Europeanisation is strong on a country, an institutional architecture is established or the current system is adapted to the new needs in the country. In order to manage the harmonization process, the country needs to transform its regulatory, institutional and legal framework into the EU analogue, harmonize its legislation to the EU *acquis communautaire*, etc.

Internal situation in the country has a decisive role in such transformation – national administrative culture, traditions, political setup, experience/history of statehood and other factors are critical. It is for this reason that each candidate country has its own approach and experience in the EU accession process.

Schimmelfennig<sup>7</sup> argues that "EU's impact in candidate countries has resulted primarily from the external incentives of accession conditionality rather than social learning or lesson-drawing". Or in other words, candidate countries strived for the EU membership and implemented relevant reforms in anticipation of the membership benefits.

## 1.2. Democratization

Democratization is one of the most frequently used legal and political terms in modern Georgia. In this work, democratization is seen as the establishment of democracy, the process of transition from an undemocratic political system to a democratic order.

Democratization has its determinants and factors:

- Social determinants/internal factors (past, traditions and social norms) – democracy has a higher chance of success where there is relevant cultural and historical experience. The more democratic experience, traditions and social norms exist in a society, the greater the possibility of democratization success;
- International determinants/external factors (for instance, international intervention, Europeanization, etc.) – the process of democratization can be hindered or facilitated by international events, foreign intervention, Europeanization, etc.;
- Economic determinants (including modernization, industrialization, level of education, development) – as a rule, the more economically strong and developed a society is, the more there is a demand on the establishment of democratic institutions.

## 1.3. Interdependence of Europeanization and democratization

Democratization and Europeanization do not describe a static, stagnant state. On the contrary,

6 March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

7 Schimmelfennig, F. (2007). Europeanization beyond Europe. *Living Reviews in European Governance*, 7 (1), p. 8.

they describe changing processes, constant renewal, constant striving for improvement.

According to the first and most important block of EU membership criteria (the so-called Copenhagen criteria), the state institutions that ensure the protection of democracy, rule of law, human rights and minority rights should function properly in accordance with European standards. Therefore, it can be said that Europeanization (the process of joining the EU) implies the democratization of the country, meaning that Europeanization and democratization (as processes) are closely related.

This was especially evident during the accession process of Central and Eastern European countries to the EU. Their path to membership involved a transition from a communist system to democracy<sup>8</sup>. Similarly, close relationship has existed during the already implemented or ongoing expansion of the Union to the Balkans and the East. Georgia is one of such countries.

## 2. EUROPEANIZATION OF GEORGIA

### 2.1. Europeanization of Georgia: History

The development of Georgia-EU relations was contingent upon various internal and external factors. In the periods when circumstances were promising, there was an opportunity to expand the ties. According to these windows of opportunity, the history of EU-Georgia relations can be roughly divided into three stages: 1991-2004, 2004-2013, and 2014 to date.

During all three periods, the EU had a regional approach. In particular, relations with Georgia were strengthened within a broader approach, in parallel with strengthening relations with other countries – first by using the partnership and cooperation agreements, then the European Neighborhood Policy and Eastern Partnership, and finally the Association Agreements.

### 2.2. 1991-2004 – Distanced Engagement

In 1991-2004, for the EU, Georgia was a geographically distant, politically unstable country located in a region with numerous conflicts. During this period, the main tool of the Union was the provision of humanitarian and technical aid<sup>9</sup>, which may not have been impressive in absolute numbers, but it gave hope for development to the Georgian society immersed in poverty and lawlessness.

Since 1995, Georgia has been given the opportunity to benefit from the EU's Generalized System of Trade Preferences (GSP). In 1996, a Partnership and Cooperation Agreement was signed, which entered into force in 1999<sup>10</sup>. Thus, the first steps were taken to regulate and approximate the economic, political and legal framework.

Overall, apart from isolated cases, due to the lack of interest from the EU, the agenda of Georgia-EU relations was quite limited. Accordingly, the years 1991-2004 can be rightfully called the period of “distanced engagement”.

### 2.3. 2004-2013 – Growing Engagement

In the early 2000s, internal and external factors changed dramatically: in 2003, through the “Rose Revolution”, a new political force in Georgia came to power initiating radical democratic transformation. Georgia appeared on the radar of the EU, and, from the point of view of its member states, was able to do the unthinkable – despite the difficult regional and internal context, Tbilisi started building a democratic state. Moreover, the accession of the Central and Eastern European countries to the EU was in preparation, which would move the borders of the Union further eastward, towards Georgia. First potential, and then new member states (especially Poland and the Baltic states) actively supported the expansion of EU's ties with Georgia. This prompted EU's interest in the energy resource-

8 Emerson, M. & Noutcheva, G. (2004). Europeanisation as a Gravity Model of Democratisation. *CEPS Working Document*, 214, pp. 1-31.

9 Delcour, L. & Duhot, H. (2011). Bringing South Caucasus Closer to Europe: Achievements and Challenges in ENP Implementation. *Natolin Research Papers*, 3.

10 Information Center on NATO and EU (2019). *Guide to NATO and the European Union*. Tbilisi: Author, pp. 140-144.



es of the Caspian Sea, which would allow the Union to diversify its imports. The changing international security environment (campaigns against international terrorism in Iraq and Afghanistan) increased the West's interest toward Georgia<sup>11</sup>.

As a result, pragmatic interests and rising needs led to the expansion of the newly created European Neighborhood Policy towards the South Caucasus and the inclusion of Georgia in it from 2004. The EU's interest toward Georgia grew exponentially: in 2003, it appointed a special representative for the South Caucasus in Georgia, and in 2004, it sent the EU Rule of Law Mission (EUJUST THEMIS) to Georgia.

The 2008 Russia-Georgia war was a turning point as the EU for the first time assumed the role of a security actor in Georgia. For instance, the Union mediated between the warring sides and mediated the process of signing the ceasefire agreement. On September 25, 2008, the EU created the post of the Special Representative for the crisis in Georgia, which was merged with the post of the EU Special Representative in the South Caucasus in 2011. On October 1, 2008, the European Union Monitoring Mission (EUMM) was established in Georgia. The 2008 Russia-Georgia war also accelerated the implementation of the Eastern Partnership Initiative.

On February 25, 2013, an action plan for visa liberalization was officially presented to Georgia, within the framework of which Georgia implemented large-scale reforms in the areas of document security, border and migration management, asylum policy, public order and security, foreign relations and human rights.

No less important was the framework agreement signed on November 29, 2013, which allowed Georgia to participate in the ongoing crisis management operations under the auspices of EU.

Thus, the period of 2004-2013 can be called "growing engagement" within the European Neighborhood Policy and the Eastern Partnership. However, each integration step was more of a response to specific needs and existing challenges than a part of a strategic vision and proactive policy on EU's part.

## 2.4. 2014 to date – Associated Engagement

With the signing of the Association Agreement in 2014, a new stage in Georgia-EU relations began. The Agreement, which also includes a Deep and Comprehensive Free Trade Area component, replaced the earlier Partnership and Cooperation Agreement. Today, relations between Georgia and the EU are legally regulated by this document. It provides for the political, economic, and institutional Europeanization of Georgia and significantly improves the quality of bilateral ties.

Simultaneously with the Association Agreement, several important events took place, which further strengthened Georgia's European aspirations: on June 23, 2016, an agreement on mutual exchange of classified information was signed; on March 28, 2017, after the successful implementation of large-scale reforms, the visa-free travel regime for Georgian citizens in the Schengen area was launched; from July 1, 2017, Georgia became a member of the Energy Union; on October 11, 2017, the Georgia-EU high-level strategic dialogue on security issues was launched; Georgia participated in several ongoing crisis management operations under the auspices of the European Union; the EU actively continued to participate in the conflict settlement process both at the political-diplomatic level and in confidence-building mechanisms.

Moreover, with the constitutional reform of 2017, Georgia's aspiration for membership in the EU and NATO was constitutionally enshrined.

Thus, overall, since 2014, the EU-Georgia ties have been completely adjusted to the association agreement and the reforms in it. This period can be described as the era of "associated engagement".

Russia's war against Ukraine fundamentally changed the conditions for the EU's eastward enlargement. On February 28, 2022, Ukraine applied for the EU membership, which was followed by the membership applications of Georgia and Moldova on March 3, 2022. Georgia was able to independently answer 2,669 questions in the two-part accession application and return it to the European Commission in one month. In June 2022, according to the historic decision of the European Council, Georgia was given a European perspective and asked to fulfill 12 recommendations in order to

11 Delcour, L. & Duhot, H. (2011). Bringing South Caucasus Closer to Europe: Achievements and Challenges in ENP Implementation. *Natolin Research Papers*, 3, pp. 7-8.

obtain a candidate status. From then on, Georgia is in the process of fulfilling the proposed recommendations.

Presently the Association Agreement remains the regulatory document of the EU – Georgia bilateral ties. In case of receiving the candidate status and initiating the accession negotiations, the associated engagement will end and the foundation will be laid for a new, more ambitious stage, the ultimate goal of which will be Georgia's membership in the Union.

## 2.5. Europeanization of Georgia: Actors, Institutions

The Georgian model of European policy coordination is as follows: the main decision-making body is the governmental commission for European Integration, headed by the Prime Minister. The Ministry of Foreign Affairs is the central coordinating institution and the secretariat of the government commission. Within the framework of the government commission, interagency working groups have been created that work on specific topics.

More specifically, the Governmental Commission for EU Integration has the following main functions:

1. Support of proposals and recommendations to support separate directions of Georgia's European integration process;
2. Discussion of relevant information and facilitation of the National Action Plan implementation process;
3. Facilitation of the process of harmonizing Georgian legislation with EU legislation;
4. Facilitation of the process of implementation/enforcement of the recommendations developed within the framework of separate institutional mechanisms of Georgia-EU cooperation.

Among the other actors operating in Georgia in the process of Europeanization, the following are worth mentioning:

- Information center on NATO and the European Union, the main topics of which are the European Neighborhood Policy and the Eastern Partnership, the Partnership

for Mobility, the Association Agreement, visa liberalization, the EU's involvement in conflict resolution and security and stability. The main activities of the information center include seminars, trainings, EU week, publications, regular meetings in the regions, thematic competitions, simulation games, NATO and EU corners;

- The Ministry of Economy and Sustainable Development, which is responsible for the preparation and the implementation of the National Action Plan for the implementation of the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement;
- The Ministry of Justice, which is responsible for the analysis of the conformity of Georgian legislation with EU laws at the governmental level, before sending draft laws to the Parliament. More specifically, its activities include the following components: 1) study and analysis of the legal framework (acquis) of the European Union, including the decisions of the European Court of Justice; 2) taking necessary measures for the harmonization of Georgian legislation with the legal base of the European Union;
- Sectoral ministries with each of them having structural units related to the European Union (department, division, section), which carry out the following: 1) fulfill the specific obligations undertaken with the European Union; 2) study and analysis of the legal framework of the European Union in accordance with competence. In this structural unit, the so-called liaison officer with whom the Ministry of Foreign Affairs is closely linked. For example, in the Ministry of Justice – EU Law Department (under the first deputy), while in the Ministry of Environment Protection and Agriculture – Department of European Integration;
- Representatives of non-governmental organizations, academia, business circles and media, who also play a critical role in this process with their individual/group programs/reports/researches; through competitions, conferences, awareness raising activities and media programs.

The following institutions are envisioned by the Association Agreement, which within their competences manage and promote the process of Georgia's approximation with the EU and, therefore, lay the basis for the Europeanization of Georgia:

- Association Council (ministerial level).
- Association Committee (deputy ministerial level).
- Association Committee on Trade (deputy ministerial level)
- Association Sub-Committees (Liberty, Security & Justice; economic and sectoral cooperation; geographic indications; sanitary and phytosanitary norms; customs; trade and sustainable development).

## 2.6. Role of Parliament in Georgia's Europeanization

One of the central institutions of Europeanization is the Parliament of Georgia, which is also the center of democratization in the country. The Parliament has a Committee on European Integration, which prepares the bills necessary for the implementation of the Association Agreement. More specifically, its responsibilities include the following: law-making and providing legal expertise on determining compliance of Georgian legislation with EU standards; monitoring the fulfillment of the obligations undertaken within the framework of the action plan developed within the framework of the neighborhood policy with the European Union; participating in the work of EURONEST PA and Parliamentary Association Committee (PAC). Representatives of the Parliament, including the European Integration Committee, participate in the meetings of the government commission and working groups.

The Parliament of Georgia maintains close contact with the European Parliament through two main platforms: the Euronest Parliamentary Assembly (representatives of the European Parliament and the parliaments of the six Eastern Partnership countries; multilateral format) and the Parliamentary Association Committee (representatives of the European Parliament and the Parliament of Georgia; bilateral format).

Overall, within the process of Europeanization, the Parliament of Georgia performs its role by us-

ing legislative and supervisory functions, as well as through parliamentary diplomacy.

Apart from strengthening the country's European and Euro-Atlantic aspirations at the constitutional level (Article 78) within the framework of the constitutional reform implemented in 2017, the Parliament's resolutions on Georgia's foreign policy (March 7, 2013, December 29, 2016, and December 29, 2020) also played an important role in strengthening the country's western orientation.

The most important process began after the June 2022 summit of the European Council, when the Parliament of Georgia pledged to implement the EU recommendations and coordinate the process. Parliamentary working groups were created in the Parliament with the participation of representatives of state agencies and civil society. Initiatives were jointly prepared for each recommendation, which were discussed and adopted during the committee and plenary sessions. It is interesting that in Ukraine and Moldova the implementation of EU recommendations has been led by the governments, while in Georgia this critical role is played by the country's Parliament.

## 3. EUROPEANIZATION AS AN INSTRUMENT FOR GEORGIA'S DEMOCRATIZATION

Given the above-mentioned information, it is now possible to investigate how and why Europeanization and democratization were interlinked in Georgia, how and why Europeanization was an instrument of Georgia's democratization?

To begin with, let us see how Europeanization was an instrument of Georgia's democratization. As already mentioned, Europeanization in Georgia or European integration was connected with implementation of democratic reforms in the country. After Georgia's inclusion into the European Neighborhood Policy in 2004, Europeanization became an encouraging tool for democratization – Europeanization determined the democratization agenda. To use the words of Emerson and Nucheveva<sup>12</sup>, for

12 Emerson, M. & Noutcheva, G. (2004). Europeanisation as a Gravity Model of Democratisation. *CEPS Working Document*, 214, pp. 1-31.



Georgia “Europeanization was a gravity model of democratization”.

Democratic reforms, in turn, strengthened the process and perspective of Europeanization, creating new incentives and opportunities for further progress on the path to Europeanization. Accordingly, Europeanization and democratization in Georgia complemented and facilitated each other.

This cannot be surprising, since the most important part of the Copenhagen criteria is the building of democratic institutions. Therefore, Europeanization – that is, in the context of Georgia, progress on the path of European integration – meant progress on the path of democratization in the country, strengthening of democratic institutions. All important agreements and initiatives in Georgia-EU relations – Partnership and Cooperation Agreement, European Neighborhood Policy, Eastern Partnership, Association Agreement, Visa Liberalization Action Plan, EU recommendations for candidate status – included a large component of democratization. On the other hand, the successful steps taken towards democratic consolidation would strengthen the further process of Europeanization. It is this “closed circle” in Georgia – Europeanization creates pressure for democratization, the progress of democratization strengthens Europeanization – during the last two decades, which created a situation where Europeanization became an instrument of democratization of Georgia.

If we look at the reform initiatives and progress in these years, it is clear that democratization is driven by Europeanization – the democratization agenda of Georgia closely goes hand in hand with and is defined by the Europeanization agenda.

In order to prove that Georgia’s Europeanization and democratization are intertwined, the Association Agenda between the European Union and Georgia, AA action plans, AA’s implementation reports made by European Commission, European Parliament and civil society as well as ENP Action Plans and progress reports will be explored. These policy documents will be compared with the implemented reforms to conclude that Georgia’s democratization is linked closely to its Europeanization that Europeanization has become an instrument for the country’s democratization process.

### 3.1. European Neighborhood Policy and Eastern Partnership

On June 14, 2004, based on the decision of the Council of the European Union, Georgia joined the European Neighborhood Policy, within the framework of which active Europeanization and democratization of Georgia began. In 2009, with the involvement of six eastern neighbors of the European Union (Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova, and Ukraine), the Eastern Partnership was created, which further strengthened these processes and made Georgia’s European perspective more realistic with the ideas provided within the mentioned initiative.

Within the framework of the European Neighborhood Policy and Eastern Partnership initiatives, a number of reforms were implemented in the directions of the rule of law, good governance, protection of minority rights.

Before the Association Agreement, the main process of Europeanization and democratization of Georgia was carried out with the help and framework of these two initiatives.

### 3.2. Human Rights Dialogue

Since 2009, within the framework of the political dialogue between Georgia and the EU, a new format of cooperation was created – Human Rights Dialogue (HRD). The HRD is one of the most active annual formats. Within its framework, the current situation in the country and the obligations taken and undertaken by Georgia are discussed in this direction. For example, the 2018 HRD agenda included such issues as “Preparation of the new Human Rights Action Plan”, “Strengthening of national mechanisms of implementation of HR instruments”, “Freedom and pluralism of media”, etc.

### 3.3. The Association Agreement

The Association Agreement is a legal document that regulates the bilateral relations between Georgia and the EU. With the Association Agreement, on the one hand, Georgia undertakes to introduce European values, legislation and practices.

On the other hand, in return, the EU undertakes to open access to the EU market, finance and information for Georgia. The purpose of the Association Agreement is (1) to expand the political and economic relations between Georgia and the EU and (2) to gradually integrate Georgia into the internal market of the Union.

The Association Agreement will gradually ensure the implementation of reforms, which will ultimately lead to similarities with the EU member states – in economic, social and political aspects; the basic European values of mutual respect, tolerance, rule of law will be established in the public space. The Agreement will lead to increased predictability and consistency of public life as well as help to improve the quality of life of Georgian citizens<sup>13</sup>. In the end, full Europeanization of Georgia will take place – economically, socially, politically, institutionally.

Association Agreement has around 450 directives and regulations<sup>14</sup>:

- I-III titles – political dialogue democracy, human rights, the rule of law, good governance, peaceful conflict resolution, fight against terrorism, weapons of mass destruction).
- IV title – trade and tra-related matters (Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA).
- V-VI titles – sectoral cooperation (taxation, environmental protection, energy, transport, media, health protection, consumers' rights, education, etc.).
- VII-VIII titles – institutional, financial and procedural provisions.

There are several provisions in the Association Agreement that clearly acknowledge the central importance of this document and Georgia's European integration for the democratization process of this country. For instance, the preamble of the Association Agreement states the following: "recognising

that the common values on which the EU is built – democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law – lie also at the heart of political association and economic integration as envisaged in this Agreement". There is also another statement in the Objectives of the Association Agreement that highlights the importance of the document in Georgia's democratisation: "The aims of this association are: ... to contribute to the strengthening of democracy and to political, economic and institutional stability in Georgia (Article 1, paragraph 2c)". Moreover, general principles of the AA also provide further foundation for this: "*The Parties commit themselves to the rule of law, good governance, the fight against corruption, the fight against the various forms of transnational organised crime and terrorism, the promotion of sustainable development, effective multilateralism and the fight against the proliferation of weapons of mass destruction and their delivery systems. This commitment constitutes a key factor in the development of the relations and cooperation between the Parties and contributes to regional peace and stability (Article 2, paragraph 3)*".

It also underlines that "[aims] of political dialogue is to strengthen respect for democratic principles, the rule of law and good governance, human rights and fundamental freedoms, including media freedom and the rights of persons belonging to minorities, and to contribute to consolidating domestic political reform (Article 3, paragraph 2h)".

The following clause lays the foundation of concrete areas for cooperation with the aim of further democratising Georgia based on its EU agenda (i.e. Europeanisation agenda):

*"The Parties shall cooperate on developing, consolidating and increasing the stability and effectiveness of democratic institutions and the rule of law; on ensuring respect for human rights and fundamental freedoms; on making further progress on judicial and legal reform, so that the independence of the judiciary is guaranteed, strengthening its administrative capacity and guaranteeing impartiality and effectiveness of law enforcement bodies; on further pursuing the public administration reform and on building an accountable, efficient, effective, transparent and professional civil service; and on continuing effective fight against corruption, particularly in view of enhancing in-*

13 Emerson, M. & Kovziridze, T. (2016, eds.). *Deepening EU-Georgian Relations: What, why and how?* Brussels: CEPS.

14 Official Journal of the European Union (2014). *Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part*. Retrieved on 14 June 2021 from [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(02\)>](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02)>)

ternational cooperation on combating corruption, and ensuring effective implementation of relevant international legal instruments, such as the United Nations Convention Against Corruption of 2003 (Article 4)".

Most of the concrete democracy-related aspects are enshrined in the Title III "Freedom, Security and Justice" of the Association Agreement. For instance, Article 13 is dedicated to the rule of law and respect for human rights and fundamental freedoms:

1. *"In their cooperation in the area of freedom, security and justice the Parties shall attach particular importance to further promoting the rule of law, including the independence of the judiciary, access to justice, and the right to a fair trial.*
2. *The Parties will cooperate fully on the effective functioning of institutions in the areas of law enforcement and the administration of justice.*
3. *Respect for human rights and fundamental freedoms will guide all cooperation on freedom, security and justice."*

It also deals with protection of personal data (Art. 14), cooperation on migration, asylum and border management (Art. 15), movement of persons and readmission (Art. 16), the fight against organised crime and corruption (Art. 17), cooperation in the fight against terrorism (Art. 20), and legal cooperation (Art. 21).

This democracy-related agenda has been included in annual Association Committee agendas that translate general Association Agreement terms into concrete operational actions. For example, operational conclusions of EU-Georgia Association Justice, Liberty and Security Subcommittee included the following commitments of Georgia taken to implement the Association Agreement in the following years:

- Georgia will fully address the 12 priorities of the Commission opinion related to the JLS sector as well as the Association Agenda 2022 – 2027 Short-term priorities on Justice Reform;
- Georgia will implement the 2021-2030 Migration Strategy and will approve new Integrated Border Management Strategy in 2022;

- The EU will continue providing support on anticorruption and transparency policies to all relevant institutions through the Public Administration Reform support programme and other relevant projects;
- Equip the Personal Data Protection Service with resources commensurate with its mandate and ensure its institutional independence, in line with visa liberalisation benchmarks; etc.

The earlier Association Committee agendas and other official reports throughout 2014-2021 contained the commitments in judiciary, prosecution, law-enforcement, public administration reform, penitentiary, migration, border management, asylum, preventing and combating organised crime and other illegal activities, etc.<sup>15</sup>

### 3.4. Reforms in 2014-2022

Georgia made significant progress in adopting legislative changes and implementing policy reforms that further consolidated democracy in the country based on the AA/European agenda. Several of them are worth mentioning to demonstrate that Europeanisation was an instrument of Georgia's democratisation.

The following is neither an exhaustive list of the reforms nor an assessment of the progress or challenges. This is just to demonstrative that Georgia's Europeanisation process has been a locomotiv of the country's democratisation by creat-

15 Government of Georgia (2016). *2016 National Action Plan for the Implementation of the Association Agreement between Georgia, of the one part and the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part and the Association Agenda between Georgia and the European Union*; Government of Georgia (2015). *2015 National Action Plan for the Implementation of the Association Agreement between Georgia, of the one part and the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part and the Association Agenda between Georgia and the European Union*; European Commission (2016). *Association Agenda between the European Union and Georgia 2017-2020*; EPRS (2020). *Association agreement between the EU and Georgia – European Implementation Assessment*. Brussels: EPRS; Parliament of Georgia (2019). *2019-2020 Action Plan for the Parliament of Georgia for the Implementation of the EU-Georgia Association Agreement*. Tbilisi: Parliament of Georgia.

ing pressure, agenda and legitimacy of/for further democratic reforms.

The EU pushed, facilitated or otherwise supported the following reforms and legislative/institutional harmonization in 2014-2020<sup>16</sup>:

- **New institutions:** such as MIA's Human Rights Department, State Inspector's Service (later split in State Investigation Service and Personal Data Protection Service), Anti-Corruption Bureau, Food Safety Agency, Competition Agency, Department of Labor Inspection, etc.
- **New legislation:** Code of Juvenile Justice; new and expanded labor safety regulations; new law on public service; new gender protection legislation joining the Istanbul Convention; new law on mediation; new Code on Customs; new electoral legislation; new law on Entrepreneurship ('Company Law'); law on consumer protection; four waves of judicial reform; etc.
- **Spillover of the Association Agreement-related reforms:** the AA-related reforms also facilitated a successful completion of Georgia's Visa-Liberalization Action Plan, granting Georgia a visa-free access to the Schengen zone in 2017. The Visa-Liberalization Action Plan contained various reforms, including in democracy area such as human rights protection, anti-discrimination and anti-corruption legislation, and the rule of law.

### 3.4. EU recommendations to Georgia

In June 2022, European Council adopted 12 recommendations for Georgia to implement in order to grant candidate status. These recommendations mostly summarize earlier efforts of the EU in further consolidating democracy in Georgia<sup>17</sup>:

1. "Depolarization;
2. Guarantee the full functioning of all state institutions, strengthening their independent and effective accountability as well as their democratic oversight functions; further improve the electoral framework, addressing all shortcomings identified by OSCE/ODIHR and the Council of Europe/Venice Commission in these processes;
3. Judicial reform;
4. Strengthen the independence of its Anti-Corruption Agency; equip the new Special Investigative Service and Personal Data Protection Service with resources commensurate to their mandates and ensure their institutional independence.
5. "De-oligarchisation";
6. Strengthen the fight against organised crime;
7. Undertake stronger efforts to guarantee a free, professional, pluralistic and independent media environment;
8. Move swiftly to strengthen the protection of human rights of vulnerable groups;
9. Consolidate efforts to enhance gender equality and fight violence against women;
10. Ensure the involvement of civil society in decision-making processes at all levels.
11. Adopt legislation so that Georgian courts proactively take into account European Court of Human Rights judgments in their deliberations;
12. Ensure that an independent person is given preference in the process of nominating a new Public Defender (Ombudsperson) and that this process is conducted in a transparent manner; ensure the Office's effective institutional independence."

In short, it can be said that the process of democratization of Georgia was increasingly connected with the country's Europeanization agenda. Today, these two processes are closely interlinked. By signing the Association Agreement and starting the implementation of related reforms, as well as gaining a European perspective and implementing the recommendations of the EU, the topic of the EU and European integration is no longer only a

16 EPRS (2020). *Association agreement between the EU and Georgia – European Implementation Assessment*. Brussels: EPRS; Emerson, M. & Kovziridze, T. (2021, eds.). *Deepening EU-Georgian Relations: Updating and upgrading in the shadow of Covid-19*. Brussels: CEPS.

17 European Commission (2022). *Opinion on the EU membership application by Georgia*. Retrieved on 15 December 2022 from <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/>



foreign policy issue in Georgia. Rather it became an integral part of the internal political discussions of the country.

### 3.5. Europeanisation as an instrument for Georgia's democratization

Based on the above-mentioned information, it is clear how Europeanization created the agenda of democratization of Georgia. Now let us consider the reasons why Europeanization was a tool for the democratization of Georgia, why this process was acceptable to the country's decision-makers. In our opinion, there are three reasons for this:

*Firstly*, Europeanization (i.e. European integration) was a legitimization factor for all consequent governments to pursue painful reforms that would have otherwise been impossible to implement.

*Secondly*, Europeanization and democratization have had value convergence – both processes entailed common values that the vast majority of population supported. Thus, it was politically feasible and beneficial for government to pursue Europeanization and democratization hand-in-hand. Public speeches of high-level officials from Speakers of Parliament to Prime ministers of Georgia throughout 2014-2022 explicitly highlight this argument when they closely link Europeanization to value system of Georgia and its society.

*Thirdly*, pragmatic/materialistic reasons – European Union provided necessary technical ex-

pertise, knowledge and financial resources for facilitating the arduous reforms and easing their transitional consequences. In addition, tangible benefits of Europeanization (for instance, visa-free access to Schengen Zone) further legitimized the process and gave credits to incumbent governments.

## CONCLUSION

This paper sought to explore why and how the Europeanization has been a tool for Georgia's democratization. For this reason, after clarifying the terms of Europeanization and democratization, we reviewed a historic evolution of the EU-Georgia ties, looked at institutions, instruments, agreements and formats of Europeanization in reference to Georgia's democratization, and demonstrated key EU-driven reforms in Georgia in 2014-2022.

It was clear that democratization agenda has been driven by Europeanization. We believe this has been so for three reasons: it was a legitimization factor; Europeanization and democratization had value convergence; and pragmatic reasons related to Europeanization benefits and democratization costs.

This paper is one of the first attempts to explain the links between Georgia's Europeanization and democratization in a more systemic manner. We hope it will be useful for reference in future research seeking to shed more light on this issue.

---

## BIBLIOGRAPHY:

1. Usherwood, S. & Pinder, J. (2019). *European Union: A Very Short Introduction*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press.
2. Makhashvili, L. & Gokhelasvili, M. (2020). *Political History of European Integration*. Tbilisi: European University.
3. Information Center on NATO and EU (2019). *Guide to NATO and the European Union*. Tbilisi: Author.
4. Delcour, L. & Duhot, H. (2011). *Bringing South Caucasus Closer to Europe: Achievements and Challenges in ENP Implementation*. Natolin Research Papers, 3.
5. EPRS (2020). *Association agreement between the EU and Georgia – European Implementation Assessment*. Brussels: EPRS.
6. Emerson, M. & Kovziridze, T. (2021, eds.). *Deepening EU-Georgian Relations: Updating and upgrading in the shadow of Covid-19*. Brussels: CEPS.
7. Emerson, M. & Kovziridze, T. (2016, eds.). *Deepening EU-Georgian Relations: What, why and how?* Brussels: CEPS.



8. Emerson, M. & Noutcheva, G. (2004). Europeanisation as a Gravity Model of Democratisation. *CEPS Working Document*, 214, pp. 1-31.
9. European Commission (2022). *Opinion on the EU membership application by Georgia*. Retrieved on 15 December 2022 from [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_22\\_3800](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3800)
10. European Commission (2016). *Association Agenda between the European Union and Georgia 2017-2020*.
11. Government of Georgia (2016). *2016 National Action Plan for the Implementation of the Association Agreement between Georgia, of the one part and the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part and the Association Agenda between Georgia and the European Union*.
12. Government of Georgia (2015). *2015 National Action Plan for the Implementation of the Association Agreement between Georgia, of the one part and the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part and the Association Agenda between Georgia and the European Union*.
13. Korosteleva, E., Natorski, M. & Simão, L. (2014). *EU Policies in the Eastern Neighbourhood: The practices perspective*. Routledge.
14. Fischer, M. & Sciarini, P. (2014). The Europeanization of Swiss decision-making processes. *Swiss Political Science Review*, 20 (2), pp. 239-245.
15. Flenley, P. & Mannin, M. (2018). *The European Union and its eastern neighbourhood: Europeanisation and its twenty-first-century contradictions*. Manchester: Manchester University Press.
16. Lægreid, P., Steinthorsson, R. & Thorhallsson, B. (2004). Europeanisation of Central Government Administration in the Nordic States. *Journal of Common Market Studies*, 42 (2), pp. 347-369.
17. Lavenex, S., Lehmkuhl, D. & Wichmann, N. (2009). Modes of external governance: a cross-national and cross-sectoral comparison. *Journal of European Public Policy*, 16 (6), pp. 813-833.
18. March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
19. Matlak, M., Schimmelfennig, F. & Woźniakowski, T.P. (2018). *Europeanization Revisited: Central and Eastern Europe in the European Union*. Florence: European University Institute.
20. Official Journal of the European Union (2014). *Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part*. Retrieved on 14 June 2021 from [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02))
21. Parliament of Georgia (2019). *2019-2020 Action Plan for the Parliament of Georgia for the Implementation of the EU-Georgia Association Agreement*. Tbilisi: Parliament of Georgia.
22. Sciarini, P. (2022). How Europe hits home: Evidence from the Swiss case. *Journal of European Public Policy*, 11 (3), pp. 353-378.
23. Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2020). The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited. *Journal of European Public Policy*, 27 (6), pp. 814-833.
24. Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2004). Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4), pp. 661-679.
25. Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2005). "Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe". In: Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (eds.). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 1-28.
26. Schimmelfennig, F. (2007). Europeanization beyond Europe. *Living Reviews in European Governance*, 7 (1), pp. 5-31.
27. Sedelmeier, U. (2011). Europeanisation in new member and candidate states. *Living Reviews in European Governance*, 6(1).

# ევროპეიზაცია, როგორც საქართველოს დემოკრატიზაციის ინსტრუმენტი

ლევან მახაშვილი

სამართლის დოქტორი, აფილირებული ასოცირებული პროფესორი, ევროპის უნივერსიტეტი, თბილისი, საქართველო

ემილ ავდალიანი

პროფესორი, ევროპის უნივერსიტეტი, ჯეოქეისის მკვლევარი, თბილისი, საქართველო

საკვანძო სიტყვები: დემოკრატიზაცია, ევროპეიზაცია, საქართველო, ასოცირების ხელშეკრულება

## შესავალი

დამოუკიდებლობის აღდგენის დღიდან საქართველოს ევროპული ორიენტირის ინტენსივობა მერყეობდა ხელისუფლებიდან ხელისუფლებამდე. თუმცა, ისტორიული გადმოსახედიდან, საერთო ჯამში, შეიძლება ითქვას, რომ ქვეყანა მტკიცედ იდგა დასავლეთთან დაახლოების გზაზე. საქართველოს ყველა ხელისუფლება 1995 წლიდან საქართველოს საგარეო-პოლიტიკურ ორიენტირად ირჩევდა ევროპულ ინტეგრაციას (სულ ცოტა, რიტორიკის დონეზე მაინც), რაც განპირობებული იყო რამდენიმე ფაქტორით. ეს ფაქტორები ქმნიდნენ ქვეყნის შიგნით ევროპულ ინტეგრაციაზე მოთხოვნას, ხელისუფლებები კი ევროპულ ინტეგრაციას იყენებდნენ საკუთარი პოლიტიკური გადაწყვეტილებებისა და ქმედებების ლეგიტიმაციისთვის.

ერთ-ერთი ასეთი ფაქტორი იყო დემოკრატიული განვითარება – ევროკავშირი იყო მტკიცე რეფორმების განხორციელებისთვის აუცილებელი ფინანსური, ტექნიკური თუ ექსპერტული დახმარების მიღების უმთა-

ვრესი წყარო. აგრეთვე, რეფორმების განხორციელებას თან სდევდა მოსახლეობისთვის ხელშესახები შედეგების მიღება, რაც ხელისუფლებებისთვის საზოგადოებაში დამატებითი პოლიტიკური დივიდენდების მიღების შესაძლებლობას წარმოადგენდა.

ამ პერიოდის განმავლობაში საქართველომ ევროკავშირთან დაახლოების გზაზე გრძელი და წარმატებული გზა გაიარა. ევროკავშირმა პირველი დღიდან უდიდესი გავლენა მოახდინა საქართველოში ინსტიტუტების მშენებლობაზე. 2014 წელს ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერით კი, ევროკავშირი, ევროკავშირისადმი საქართველოს საგარეო პოლიტიკა და საქართველოს ევროპული ინტეგრაცია შიდა პოლიტიკის განუყოფელი ნაწილი გახდა.

ევროკავშირის მიერ საქართველოს პოლიტიკის და შიდა პროცესების განუყოფელ ნაწილად გახდომით, შეიძლება ითქვას, რომ ევროპეიზაცია იქცა საქართველოს დემოკრატიზაციის მამოძრავებელ ძალად და რომ ამ ორ პროცესს შორის ზღვარი ფაქტობრივად წაიშალა.

საკვლევი კითხვა სწორედ აღნიშნული რეალობიდან გამომდინარეობს – რატომ და როგორ არის ევროპეიზაცია საქართველოს დემოკრატიზაციის ინსტრუმენტი?

საკვლევი კითხვაზე პასუხის გასაცემად დოკუმენტი აანალიზებს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის არსებულ ოფიციალურ დოკუმენტებს, მათ შორის, ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკას, მის დღის წესრიგს და პროგრესის ანგარიშებს, ასოცირების ხელშეკრულებას, მის დღის წესრიგებს და მაღალი რანგის ოფიციალური პირების გამოსვლებს.

აგრეთვე, ოფიციალურ დოკუმენტებთან შედარებისთვის მიმოხილულია 2014-2022 წლებში განხორციელებული მნიშვნელოვანი დემოკრატიული რეფორმები იმის დემონსტრირებისთვის, რომ ევროპეიზაცია საქართველოში იყო დემოკრატიზაციის დღის წესრიგის განმსაზღვრელი.

ამასთან, კვლევის და მისი შედეგების სრულფასოვნად გასააზრებლად და გამოყენებული ტერმინების სწორად გასაგებად, შესწავლილია რელევანტური აკადემიური ლიტერატურა.

კვლევის შედეგები აჩვენებს, რომ ევროპეიზაცია დემოკრატიზაციის დღის წესრიგს განსაზღვრავდა სამი მიზეზის გამო: პირველი, ევროპეიზაცია გადაწყვეტილების მიმღებებისთვის იყო ლეგიტიმაციის ფაქტორი; მეორე, ევროპეიზაციის და დემოკრატიზაციის პროცესებს ჰქონდათ მსგავსი ღირებულებითი სისტემა და შესაბამისად, საქართველოს კონტექსტში ერთმანეთს ავსებდნენ; მესამე, ევროკავშირი იყო მტკივნეული რეფორმების წახალისებისა და მათი ნეგატიური შედეგების შემსუბუქებისთვის საჭირო პოლიტიკური მხარდაჭერის, ტექნიკური ექსპერტიზის, ცოდნისა და ფინანსური რესურსების წყარო.

შესავლის შემდეგ, მეორე თავი ეთმობა ევროპეიზაციისა და დემოკრატიზაციის ცნებების განმარტებას, ოპერაციონალიზაციას და მათ ურთიერთკავშირს. მესამე თავი მოკლედ მიმოიხილავს საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობებს, აგრეთვე, საქართველოს ევროპეიზაციისთვის საჭირო ინსტრუმენტებს, ინსტიტუტებსა და მექანიზმებს. მეოთხე თავი აანალიზებს საქართველოს კონტექსტში ევროპეიზაციისა და დემოკრატიზაციის ურთიერთკავშირს. მეხუთე თავი აჯამებს კვლევის შედეგებს. დოკუმენტის ბოლო ნაწილი კი ეძ-

ღვნება გამოყენებულ ლიტერატურას.

აღნიშნული სტატის მომზადებულია ევროკავშირის ერასმუს პლიუსის სამწლიანი ჟანმონეს მოდულის „ევროპეიზაცია, როგორც საქართველოს დემოკრატიზაციის ინსტრუმენტი“ (620916-EPP-1-2020-1-GE-EPPJMO-MODULE) ფარგლებში. მოდული მიზნად ისახავს ევროკავშირის შესახებ ცოდნის წახალისებას საქართველოს სტუდენტებსა და ახალგაზრდა მკვლევარებში.

## 1. ევროპეიზაცია და დემოკრატიზაცია

აღნიშნული თავი ეთმობა ევროპეიზაციისა და დემოკრატიზაციის კონცეფციების განმარტებას. თითოეული მათგანი საკმაოდ ფართო ტერმინია. თუმცა, ამ დოკუმენტში განხილული იქნება მათი მხოლოდ ის ძირითადი ასპექტები, რაც მნიშვნელოვანია საქართველოს მაგალითის სრულფასოვნად გასააზრებლად.

### 1.1. ევროპეიზაცია

ევროპეიზაცია საქართველოში ათწლეულებია აქტიურად და სხვადასხვა შინაარსით გამოიყენება. როგორც წესი, ევროპეიზაცია არის ევროპული ღირებულებების, ფასეულობების, მმართველობის და ინსტიტუციური სისტემების დანერგვა, მათკენ სწრაფვა. მართლაც, აღნიშნულ ნაშრომში ევროპეიზაცია განხილულია, როგორც ევროკავშირის „ადგილობრივი ანალოგის“ დაფუძნება, ეროვნული სოციალურ-პოლიტიკური პრინციპების და მექანიზმების ადაპტაცია ევროკავშირის სტანდარტებსა და პრაქტიკებთან.

ამასთან, 2004 წლიდან, ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკაში საქართველოს მონაწილეობის შემდეგ, ევროპეიზაცია ქვეყნის ევროპულ ინტეგრაციასა და ამ გზაზე მიღწეულ პროგრესთან ასოცირდება. სხვა სიტყვებით, ეს არის ის კანონმდებლობა, „იდეები, ნორმები, წესები, ორგანიზაციული სტრუქტურები და პროცედურები, ქცევითი ჩარჩოები, რომლებიც განზრახ თუ უნებურად ვრცელდება ინტეგრირებული ევროპის მიღმა“, ამ შემთხვევაში, საქართველოში.



ევროპეიზაცია, როგორც საკვლევი თემა, სამეცნიერო ლიტერატურისთვის საინტერესო 1990-იანი წლების შუა პერიოდიდან გახდა, როცა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის პოსტკომუნისტური ქვეყნების წინაშე ევროკავშირში ინტეგრაციის და, მაშასადამე, კომუნიზმიდან დემოკრატიაზე გარდაქმნის საკითხი დადგა. ამ ტრანზიციას მკვლევარებმა „ევროკავშირით ნაკარნახევი პოლიტიკური და ეკონომიკური სისტემების ცვლილების პროცესი“ უწოდეს<sup>1</sup>. ევროპეიზაციის გაგება ევროკავშირთან შვეიცარიისა და ნორვეგიის დაახლოებით და ევროკავშირის კანდიდატი სახელმწიფოების მიერ განხორციელებული გარდაქმნებით დაიხვეწა<sup>2</sup>. ამ ტერმინის შესახებ ლიტერატურა კი მოგვიანებით კვლევაში ევროკავშირის უფრო შორეული მეზობლების ჩართულობით გამდიდრდა<sup>3</sup>.

შიმელფენიგი & ზედელმაიერი<sup>4</sup> ევროპეიზაციის მექანიზმების ორ განზომილებას

გვთავაზობენ: პირველი, მათი აზრით, ევროპეიზაცია შეიძლება იყოს როგორც ევროკავშირისგან, ისე შიგნიდან ნაკარნახევი პროცესი; მეორე, მათი მტკიცებით, ინსტიტუციურმა ლოგიკამ (რასაც სამეცნიერო ლიტერატურაში „შედეგების ლოგიკას“ ან „მიზანშეწონილობის ლოგიკას“ უწოდებენ<sup>5</sup>) ასევე შეიძლება ევროპეიზაციის პროცესზე მოახდინოს გავლენა. ნებისმიერ შემთხვევაში, ავტორები მიიჩნევენ, რომ ევროკავშირის გავლენა წარმოქმნება მისი ორი მთავარი მექანიზმით – პირობითობითა და სოციალიზაციით.

**პირველი,** პირობითობა არის სანქციებზე/სტიმულებზე დაფუძნებული გავლენა. ამ დროს ევროკავშირი პარტნიორ სახელმწიფოებს სთავაზობს სხვადასხვა სახის სტიმულს/წახალისებას (მაგალითად, ფინანსურ დახმარებას, ევროკავშირის ბაზარზე წვდომას, უვიზო მიმოსვლაზე წვდომას, ევროკავშირთან უფრო ახლო ურთიერთობის ფორმატს). სანაცვლოდ, მოითხოვს სხვადასხვა პირობის შესრულებას (მაგალითად, რაიმე გადაწყვეტილების მიღებას ან მიღებისგან თავშეკავებას, რამე ნაბიჯის გადადგმას ან გადადგმისგან თავშეკავებას). პირობითობის დროს ნორმების გადატანა ხდება იმის გამო, რომ სახელმწიფოებს ეძლევათ მატერიალური თუ სოციალური სტიმულები/წახალისება. ეს შეიძლება იყოს როგორც ნებაყოფლობითი, ისე არანებაყოფლობითი პროცესი – გადაწყვეტილების მიმღებები შესაძლოა კონკრეტულს ნაბიჯს დგამდნენ ზედმეტი წნეხის გარეშე ან იმის გაცნობიერებით, რომ მათი მხრიდან ევროკავშირისთვის მიუღებელ ქმედებას მოჰყვება არასასურველი რეაქცია და შედეგი.

**მეორე,** სოციალიზაცია გულისხმობს ევროკავშირის ძალისხმევას „ასწავლოს“ პარტნიორ სახელმწიფოს „სასურველად მოქცევა“, დაასწავლოს ის ნორმები, ღირებულებები და წესები, რომელსაც ეს „სასურველად მოქცევა“ ეფუძნება. სოციალიზაცია არის დარწმუნების პროცესი. სოციალიზაცია ხანგრძლივი, თანდათანობითი და ნებაყოფლობითი პროცესია, რომლის განმავლობაშიც მისი ახალი მონაწილეები ნაბიჯ-ნაბიჯ სიღრმისეულად შეითვისებენ „სასურველ“ წესებს, ნორმებს და ფასეულობებს.

- 1 Matlak, M., Schimmelfennig, F. & Woźniakowski, T.P. (2018). *Europeanization Revisited: Central and Eastern Europe in the European Union*. Florence: European University Institute, p. 6.
- 2 Sciarini, P. (2022). How Europe hits home: Evidence from the Swiss case. *Journal of European Public Policy*, 11 (3), pp. 353-378; Fischer, M. & Sciarini, P. (2014). The Europeanization of Swiss decision-making processes. *Swiss Political Science Review*, 20 (2), pp. 239-245; Lægreid, P., Steinhorsson, R. & Thorhallsson, B. (2004). Europeanisation of Central Government Administration in the Nordic States. *Journal of Common Market Studies*, 42 (2), pp. 347-369; Lavenex, S., Lehmkuhl, D. & Wichmann, N. (2009). Modes of external governance: a cross-national and cross-sectoral comparison. *Journal of European Public Policy*, 16 (6), pp. 813-833; Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2004). Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4), pp. 661-679; Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2020). The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited. *Journal of European Public Policy*, 27 (6), pp. 814-833.
- 3 Flenley, P. & Mannin, M. (2018). *The European Union and its eastern enighbourhood: Europeanisation and its twenty-first-century contradictions*. Manchester: Manchester University Press; Korosteleva, E., Natorski, M. & Simão, L. (2014). *EU Policies in the Eastern Neighbourhood: The practices perspective*. Routledge;
- 4 Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2004). Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4), pp. 661-679; Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2005). "Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe". In: Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (eds.). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 1-28.

- 5 March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

მაგალითად, განვიხილოთ, როგორ ხდება ევროპეიზაცია ინსტიტუციების დონეზე: ევროკავშირის ზეგავლენის შედეგად, ხდება ცვლილებები ეროვნულ დონეზე – ინსტიტუტების ჩამოყალიბება ან/და გარდაქმნა. როდესაც ქვეყანაზე ევროპეიზაციის გავლენა მაღალია, ქვეყნის შიგნით ყალიბდება ინსტიტუციური არქიტექტურა ან ხდება არსებულის ადაპტირება, მისი ახალ საჭიროებებზე მორგება. დაახლოების პროცესის წარმატებით წარსმართად, სახელმწიფოს აუცილებლად ესაჭიროება, რომ ევროკავშირის ყაიდაზე გარდაქმნას მარეგულირებელი და სამართლებრივი ჩარჩო, შიდა ბაზარი, შემოიღოს მრავალი კანონი, გარდაქმნას ინსტიტუტები და სხვა.

გარდაქმნის ამგვარი პროცესის დროს ქვეყნის შიგნით არსებულ სიტუაციას გადამწყვეტი როლი აქვს – კრიტიკულად მნიშვნელოვანია ქვეყნის ადმინისტრაციული კულტურა, ტრადიციები, პოლიტიკური მოწყობა, სახელმწიფოებრივი გამოცდილება/ისტორია, და სხვა. სწორედ ეს ფაქტორები განაპირობებს იმას, რომ თითოეულ კანდიდატ სახელმწიფოს ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესის დროს საკუთარი მიდგომა და განსხვავებული გამოცდილება გააჩნია.

აღსანიშნავია, რომ შიმელფენიგის მოსაზრებით<sup>6</sup>, „კანდიდატ სახელმწიფოებში ევროკავშირის გავლენა ძირითადად იყო გაწევრიანების პირობითობის საგარეო სტიმულების შედეგი, ვიდრე [სოციალიზაციის]“.

## 1.2. დემოკრატიზაცია

დემოკრატიზაცია თანამედროვე საქართველოში ერთ-ერთი ყველაზე ხშირად მოყვნიებული სამართლებრივ-პოლიტიკური ტერმინია. ამ დოკუმენტისთვის დემოკრატიზაცია არის დემოკრატიის დამკვიდრება, არადემოკრატიული პოლიტიკური სისტემიდან დემოკრატიულ წესრიგზე გადასვლის პროცესი.

დემოკრატიზაციას გააჩნია თავისი განმსაზღვრელები და ფაქტორები:

- სოციალური განმსაზღვრელები/შიდა ფაქტორები (წარსული, ტრადიციები და სოციალური ნორმები) – დემოკრატიას

წარმატების მაღალი შანსი აქვს იქ, სადაც არსებობს რელევანტური კულტურული და ისტორიული გამოცდილება. რაც მეტი დემოკრატიული გამოცდილება, ტრადიციები და სოციალური ნორმები არსებობს საზოგადოებაში, მით მეტია დემოკრატიზაციის წარმატების შესაძლებლობა;

- საერთაშორისო განმსაზღვრელები/გარე ფაქტორები (მაგ. საერთაშორისო ინტერვენცია, ევროპეიზაცია და ა.შ.) – დემოკრატიზაციის პროცესს შეიძლება აფერხებდეს ან ხელს უწყობდეს საერთაშორისო მოვლენები, უცხოური ინტერვენცია, ევროპეიზაცია და სხვა;
- ეკონომიკური განმსაზღვრელები (მათ შორის, მოდერნიზაცია, ინდუსტრიალიზაცია, განათლების დონე, განვითარება) – როგორც წესი, რაც უფრო ეკონომიკურად ძლიერი და განვითარებულია საზოგადოება, მასში მით მეტია დემოკრატიული წესწყობილების ჩამოყალიბების მოთხოვნა.

## 1.3. ევროპეიზაციისა და დემოკრატიზაციის ურთიერთდამოკიდებულება

დემოკრატიზაცია და ევროპეიზაცია **არ აღწერენ** სტატიკურ, გაჩერებულ მდგომარეობას. პირიქით, ისინი **აღწერენ** ცვალებად პროცესებს, მუდმივ განახლებას, მუდმივ სწრაფვას გაუმჯობესებისკენ.

ევროკავშირში წევრობის კრიტერიუმების (ე.წ. კოპენჰაგენის კრიტერიუმების) პირველი, უმთავრესი ბლოკის მიხედვით, კანდიდატ სახელმწიფოში ევროპული სტანდარტებით გამართულად უნდა ფუნქციონირებდნენ ის სახელმწიფო ინსტიტუტები, რომლებიც უზრუნველყოფენ დემოკრატიის, კანონის უზენაესობის, ადამიანის უფლებებისა და უმცირესობების უფლებების დაცვას. შესაბამისად, შეიძლება ითქვას, რომ ევროპეიზაცია (ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესი) თავის თავში გულისხმობს ქვეყნის დემოკრატიზაციას. ამიტომ ევროპეიზაცია და დემოკრატიზაცია (როგორც პროცესები) ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირში არიან.

6 Schimmelfennig, F. (2007). Europeanization beyond Europe. *Living Reviews in European Governance*, 7 (1), p. 8.



ეს განსაკუთრებით ნათელი იყო ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესში. მათი წევრობის გზა გულისხმობდა კომუნისტური წყობიდან დემოკრატიაზე გადასვლას<sup>7</sup>. მსგავსი მჭიდრო ურთიერთკავშირი არსებობდა და არსებობს აგრეთვე ბალკანეთსა და აღმოსავლეთით ევროკავშირის უკვე განხორციელებული ან მიმდინარე გაფართოებების დროს. მათ შორისაა საქართველოც.

## 2. საქართველოს ევროპეიზაცია

### 2.1. საქართველოს ევროპეიზაცია: ისტორია

საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების განვითარება სხვადასხვა შიდა და გარე ფაქტორის გათვალისწინებით მიმდინარეობდა. იმ პერიოდებში, როდესაც სასიკეთოდ გადაიკვეთებოდა ეს ფაქტორები, ჩნდებოდა კავშირების გაღრმავების შესაძლებლობა. ამ შესაძლებლობების ფანჯრების მიხედვით, ევროკავშირ-საქართველოს შორის ურთიერთობების ისტორია შეიძლება დაიყოს რამდენიმე ეტაპად: 1991-2004 წლები, 2004-2013 წლები და 2014 წლიდან დღემდე.

სამივე პერიოდის განმავლობაში ევროკავშირს ჰქონდა რეგიონული მიდგომა. კერძოდ, საქართველოსთან ურთიერთობებს აღრმავებდა უფრო ფართო მიდგომის ფარგლებში, სხვა მსგავს ქვეყნებთან ურთიერთობების განმტკიცების პარალელურად – ჯერ პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულებების, შემდეგ ევროპული სამეზობლო პოლიტიკისა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის, ბოლოს კი ასოცირების ხელშეკრულებების გამოყენებით.

### 2.2. 1991-2004 წლები – დისტანცირებული ჩართულობა

1991-2004 წლებში ევროკავშირისთვის საქართველო იყო გეოგრაფიულად მოშორებით,

კონფლიქტებით “დამძიმებულ” რეგიონში მდებარე, პოლიტიკურად არასტაბილური ქვეყანა. ამ პერიოდში ევროკავშირის მთავარი ინსტრუმენტი იყო ჰუმანიტარული და ტექნიკური დახმარება<sup>8</sup>, რაც აბსოლუტურ ციფრებში შეიძლება არ იყო შთამბეჭდავი, მაგრამ სიღარიბესა და უკანონობაში ჩაძირულ ქვეყანასა და საზოგადოებას განვითარების იმედს აძლევდა.

1995 წლიდან საქართველოს მიეცა ევროკავშირის სავაჭრო პრეფერენციათა განზოგადებული სისტემით (GSP) სარგებლობის შესაძლებლობა. 1996 წელს კი ხელი მოეწერა პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულებას, რომელიც ძალაში 1999 წელს შევიდა<sup>9</sup>. ამრიგად, გადაიდგა პირველი ნაბიჯები ეკონომიკური და პოლიტიკურ-სამართლებრივი ჩარჩოს რეგულირებისა და დაახლოებისთვის.

საერთო ჯამში, ერთეული შემთხვევების გარდა, ევროკავშირის მხრიდან ინტერესის ნაკლებობის გამო, საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების დღის წესრიგი საკმაოდ მწირი იყო. შესაბამისად, 1991-2004 წლებს შეიძლება ეწოდოს „დისტანცირებული ჩართულობის“ პერიოდი.

### 2.3. 2004-2013 წლები – მზარდი ჩართულობა

2000-იან წლების დასაწყისში მკვეთრად იცვლება შიდა და გარე ფაქტორები: 2003 წელს „ვარდების რევოლუციის“ გზით საქართველოში ახალმა პოლიტიკურმა ძალამ მოიპოვა ქვეყნის სადავეები და დაიწყო რადიკალური დემოკრატიული გარდაქმნები. ევროკავშირის რადარზე გაჩნდა სახელმწიფო, რომელმაც წევრი ქვეყნების გადმოსახედიდან, წარმოუდგენელი შეძლო და რთული რეგიონული და შიდა კონტექსტის მიუხედავად, დაიწყო დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობა; ამავე დროს, უკვე ჰორიზონტზე მოჩანდა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების

7 Emerson, M. & Noutcheva, G. (2004). Europeanisation as a Gravity Model of Democratisation. *CEPS Working Document*, 214, pp. 1-31.

8 Delcour, L. & Duhot, H. (2011). Bringing South Caucasus Closer to Europe: Achievements and Challenges in ENP Implementation. *Natolin Research Papers*, 3, pp. 5-7.

9 საინფორმაციო ცენტრი ნატოსა და ევროკავშირის შესახებ (2019). *გზამკვლევი ნატოსა და ევროკავშირის შესახებ*. თბილისი: ავტორი, გვ. 140-144.

ევროკავშირში გაწევრიანება, რაც ევროკავშირის საზღვრებს უფრო მეტად აღმოსავლეთით, საქართველოსკენ გადმოანაცვლებდა. ჯერ პოტენციური, შემდეგ კი ახალი წევრი ქვეყნები (განსაკუთრებით, პოლონეთი და ბალტიისპირეთის სახელმწიფოები) აქტიურად უჭერდნენ მხარს საქართველოსთან ევროკავშირის პოლიტიკის გაღრმავებას; ამასთან, იზრდებოდა ევროკავშირის ინტერესი კასპიის ზღვის ენერგო რესურსებისადმი, რაც მას ენერგიის დივერსიფიცირების შესაძლებლობას მისცემდა; ცვალებადი საერთაშორისო უსაფრთხოების გარემო (ერაყსა და ავღანეთში საერთაშორისო ტერორიზმის წინააღმდეგ მიმდინარე კამპანიები) კი საქართველოსადმი დასავლეთის ინტერესს უფრო მეტად ამაღლებდა<sup>10</sup>.

შედეგად, პრაგმატულმა ინტერესებმა და საჭიროებამ მოიტანა ახლადშექმნილი ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამხრეთ კავკასიის რეგიონისკენ გაფართოება და 2004 წელს მასში საქართველოს ჩართვა. ევროკავშირმა უფრო აქტიურად დაიწყო საქართველოს საკითხებით დაინტერესება: 2003 წელს საქართველოში დანიშნა სამხრეთ კავკასიაში სპეციალური წარმომადგენელი, ხოლო 2004 წელს საქართველოში გამოგზავნა ევროკავშირის კანონის უზენაესობის მისია (EUJUST THEMIS).

2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომი გარდამტეხი იყო იმ გაგებით, რომ ევროკავშირმა პირველად შეითავსა საქართველოში უსაფრთხოების აქტორის როლი: ევროკავშირმა იკისრა დაპირისპირებულ მხარეებს შორის შუამავლობა და ცეცხლის შეწყვეტის შესახებ ხელშეკრულების გაფორმების პროცესში მედიატორობა; 2008 წლის 25 სექტემბერს ევროკავშირმა შექმნა საქართველოში კრიზისისთვის ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენლის პოსტი, რომელიც 2011 წელს გაერთიანდა სამხრეთ კავკასიაში ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენლის პოსტთან; 2008 წლის 1 ოქტომბრიდან საქართველოში დააფუძნა ევროკავშირის მონიტორინგის მისია (EUMM); 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომმა, აგრეთვე, დააჩქარა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივის ამოქმედებაც.

2013 წლის 25 თებერვალს საქართველოს ოფიციალურად გადმოეცა სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა, რომლის ფარგლებშიც საქართველომ განახორციელა მასშტაბური რეფორმები დოკუმენტების უსაფრთხოების, საზღვრისა და მიგრაციის მართვის, თავშესაფრის პოლიტიკის, საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების, საგარეო ურთიერთობებისა და ადამიანის უფლებების მიმართულებებით.

მნიშვნელოვანი იყო, აგრეთვე, 2013 წლის 29 ნოემბერს ხელმოწერილი ჩარჩო შეთანხმება, რომელიც საქართველოს შესაძლებლობას მისცემდა, მონაწილეობა მიეღო ევროკავშირის ეგიდით მიმდინარე კრიზისის მართვის ოპერაციებში.

ამგვარად, 2004-2013 წლებს შეიძლება ეწოდოს „მზარდი ჩართულობა“ ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში. თუმცა, თითოეული ინტეგრაციული ნაბიჯი უფრო მეტად იმ პერიოდის საჭიროების შედეგი და არსებულ გამოწვევებზე რეაგირება უფრო იყო, ვიდრე სტრატეგიული ხედვის და პროაქტიული პოლიტიკის ნაწილი.

## 2.4. 2014-დღემდე – ასოცირებული ჩართულობა

2014 წელს ასოცირების ხელშეკრულებაზე ხელმოწერიდან იწყება ახალი ეტაპი საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობებში. ასოცირების ხელშეკრულებამ, რომელიც ასევე მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის კომპონენტს, ჩაანაცვლა მანამდე არსებული პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულება. დღეს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის კავშირები სამართლებრივად სწორედ ამ დოკუმენტით რეგულირდება. იგი ითვალისწინებს საქართველოს პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, ინსტიტუციურ ევროპეიზაციას და ხარისხობრივად აუმჯობესებს საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობებს.

ასოცირების ხელშეკრულების პარალელურად, განხორციელდა რამდენიმე მნიშვნელოვანი მოვლენა, რომელმაც კიდევ უფრო გაამყარა საქართველოს ევროპული მისწრა-

10 Delcour, L. & Duhot, H. (2011). Bringing South Caucasus Closer to Europe: Achievements and Challenges in ENP Implementation. *Natolin Research Papers*, 3, pp. 7-8.

ფებები: 2016 წლის 23 ივნისს ხელი მოეწერა საიდუმლო ინფორმაციის ურთიერთგაცვლის შესახებ შეთანხმებას; 2017 წლის 28 მარტს, ფართომასშტაბიანი რეფორმების წარმატებით გატარების შემდეგ, საქართველოს მოქალაქეებისთვის შენგენის ზონაში უვიზოდ მიმოსვლის რეჟიმი ამოქმედდა; 2017 წლის 1 ივლისიდან საქართველო გახდა ენეგეტიკული გაერთიანების წევრი; 2017 წლის 11 ოქტომბრიდან ამოქმედდა საქართველო-ევროკავშირის უსაფრთხოების საკითხებზე მაღალი დონის სტრატეგიული დიალოგი; საქართველომ მონაწილეობა მიიღო ევროკავშირის ეგიდით მიმდინარე კრიზისის მართვის რამდენიმე ოპერაციაში; ევროკავშირი აქტიურად აგრძელებდა კონფლიქტის დარეგულირების პროცესში მონაწილეობას როგორც პოლიტიკურ-დიპლომატიურ დონეზე, ისე ნდობის აღდგენის მექანიზმებში.

უფრო მეტიც, 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმით, კონსტიტუციურ ნორმად განისაზღვრა საქართველოს ევროკავშირსა და ნატოში წევრობისკენ სწრაფვა.

ერთი სიტყვით, 2014 წლიდან ევროკავშირ-საქართველოს დღის წესრიგი მთლიანად არის მორგებული ასოცირების ხელშეკრულებას და მასში გათვალისწინებულ რეფორმებს. შესაბამისად, ამ პერიოდს შეიძლება ეწოდოს „ასოცირებული ჩართულობა“.

რუსეთის ომმა უკრაინის წინააღმდეგ არსებითად შეცვალა ევროკავშირის აღმოსავლეთით გაფართოების პირობები. 2022 წლის 28 თებერვალს უკრაინამ ევროკავშირის წევრობაზე გააკეთა განაცხადი, რასაც 2022 წლის 3 მარტს საქართველოს და მოლდოვას წევრობის განაცხადები მოჰყვა. საქართველომ დამოუკიდებლად ერთ თვეში შეძლო ორ ნაწილად გადმოცემული განცხადების აპლიკაციის 2,669 კითხვაზე პასუხის გაცემა და ევროკომისიისთვის დაბრუნება. 2022 წლის ივნისში ევროპული საბჭოს ისტორიული გადაწყვეტილებით, საქართველოს ევროპული პერსპექტივა მიენიჭა და სრულფასოვანი კანდიდატის სტატუსის მისაღებად 12 რეკომენდაციის შესრულება დაევა. ამ მომენტიდან საქართველო აღნიშნული რეკომენდაციების შესრულების პროცესშია.

აღნიშნულის მიუხედავად, ამ ეტაპზე ასოცირების ხელშეკრულება რჩება ევროკავშირ-

სა და საქართველოს შორის ურთიერთობების მარეგულირებელ დოკუმენტად. კანდიდატის სტატუსის მიღების და განცხადების მოლაპარაკებების დაწყების შემთხვევაში, დასრულება ასოცირებული ჩართულობა და საფუძველი ჩაეყრება ახალ, უფრო ამბიციურ ეტაპს, რომლის საბოლოო მიზანი იქნება საქართველოს ევროკავშირში წევრობა.

## 2.5. საქართველოს ევროპეიზაცია: აქტორები, ინსტიტუტები

ევროპული პოლიტიკის კოორდინაციის ქართული მოდელი შემდეგნაირად გამოიყურება: გადაწყვეტილებების მიმღები მთავარი ორგანო არის ევროპული ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია, რომელსაც ხელმძღვანელობს პრემიერ-მინისტრი. საგარეო საქმეთა სამინისტრო არის ცენტრალური მაკოორდინირებელი ინსტიტუტი და სამთავრობო კომისიის სამდივნო. სამთავრობო კომისიის ფარგლებში შექმნილია უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფები, რომლებიც კონკრეტულ თემებზე მუშაობენ.

უფრო კონკრეტულად, ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიას აქვს შემდეგი ძირითადი ფუნქციები:

- საქართველოს ევროინტეგრაციის პროცესის ცალკეული მიმართულებების მხარდასაჭერად წინადადებების და რეკომენდაციების მხარდაჭერა;
- შესაბამისი ინფორმაცია მოსმენა/განხილვა და ეროვნული სამოქმედო გეგმის განხორციელების პროცესის ხელშეწყობა;
- საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზების პროცესის ხელშეწყობა;
- საქართველო-ევროკავშირის თანამშრომლობის ცალკეული ინსტიტუციური მექანიზმების ფარგლებში შემუშავებული რეკომენდაციების განხორციელების/აღსრულების პროცესის ხელშეწყობა.

ევროპეიზაციის პროცესში საქართველოში მოქმედი სხვა აქტორებიდან აღსანიშნავია:

- საინფორმაციო ცენტრი ნატოსა და ევროკავშირის შესახებ, რომლის ძირი-



თადი დაფარვის თემებია ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა და აღმოსავლეთ პარტნიორობა, პარტნიორობა მობილურობისთვის, ასოცირების შეთანხმება, სავიზო ლიბერალიზაცია, ევროკავშირის ჩართულობა კონფლიქტის მოგვარებისა და უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის საკითხებზე. საინფორმაციო ცენტრის მთავარი აქტივობები მოიცავს სემინარებს, ტრენინგებს, ევროკავშირის კვირეულს, პუბლიკაციებს, რეგულარულ შეხვედრებს რეგიონებში, თემატურ კონკურსებს, სიმულაციურ თამაშებს, ნატოსა და ევროკავშირის კუთხეებს.

- ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, რომელიც პასუხისმგებელია ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების იმპლემენტაციის ეროვნული სამოქმედო გეგმის მომზადებასა და შესრულების კოორდინაციაზე.
- იუსტიციის სამინისტრო, რომელიც პასუხისმგებელია კანონპროექტების პარლამენტში გაგზავნამდე, საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონებთან შესაბამისობის ანალიზის სამთავრობო დონეზე განხორციელებაზე. უფრო კონკრეტულად, მისი აქტივობები მოიცავს შემდეგს: 1) ევროკავშირის საკანონმდებლო ბაზის (acquis) შესწავლა და ანალიზი, მათ შორის, ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილების; 2) საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის საკანონმდებლო ბაზასთან ჰარმონიზაციისათვის საჭირო ზომების მიღება.
- სექტორული სამინისტროები. თითოეულ მათგანს აქვს ევროკავშირთან დაკავშირებული სტრუქტურული ერთეულები (დეპარტამენტი, სამმართველო, განყოფილება), რომლებიც ახორციელებენ შემდეგს: 1) ასრულებენ ევროკავშირთან აღებულ სპეციფიკურ ვალდებულებებს; 2) კომპეტენციის შესაბამისად ევროკავშირის საკანონმდებლო ბაზის შესწავლა და ანალიზი. ამ სტრუქტურულ ერთეულში გამოყოფილია ე.წ. სამეკავშირეო (liaison) ოფიცერი, რომელთანაც

კავშირი აქვს საგარეო საქმეთა სამინისტროს. მაგ.: იუსტიციის სამინისტროში – ევროკავშირის სამართლის დეპარტამენტი (პირველი მოადგილის ქვეშ); გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროში – ევროინტეგრაციის დეპარტამენტი.

- არასამთავრობო ორგანიზაციების, აკადემიური, ბიზნეს წრეებისა და მედიის წარმომადგენლები, რომლებიც ამ პროცესში ასევე კრიტიკულ როლს თამაშობენ თავიანთი ინდივიდუალური/ჯგუფური პროგრამებით/ანგარიშებით/კვლევებით; კონკურსებით, კონფერენციებით, სხვა ღონისძიებებით, ცნობიერების ამაღლების აქტივობებით და მედია პროგრამებით.

ასოცირების ხელშეკრულებით გათვალისწინებულია შემდეგი ინსტიტუტები, რომლებიც თავიანთი კომპეტენციების ფარგლებში მართავენ და ხელს უწყობენ საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოების პროცესს და მასადაამე, საქართველოს ევროპეიზაციას:

- ასოცირების საბჭო (მინისტრების დონეზე).
- ასოცირების კომიტეტი (მინისტრის მოადგილეების დონეზე).
- ასოცირების კომიტეტი ვაჭრობაზე (მინისტრის მოადგილის დონეზე).
- ასოცირების ქვე-კომიტეტები (თავისუფლება, უსაფრთხოება და მართლმსაჯულება; ეკონომიკური და სექტორული თანამშრომლობა; გეოგრაფიული ინდიკაციები; სანიტარული და ფიტოსანიტარული ნორმები; საბაჟო; ვაჭრობა და მდგრადი განვითარება).

## 2.6. პარლამენტის როლი ევროპეიზაციაში

ევროპეიზაციის ერთ-ერთი ცენტრალური ინსტიტუტია საქართველოს პარლამენტი, რომელიც ასევე არის დემოკრატიზაციის ცენტრი ქვეყანაში. პარლამენტს აქვს ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტი, რომელიც ასოცირების შეთანხმების შესასრულებლად საჭირო კანონპროექტებს ამზადებს. უფრო კონკრეტულად, მისი ვალდებულებები მოიცავს შემდეგს:

კანონშემოქმედება და სამართლებრივი ექსპერტიზის მიწოდება საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობის დადგენის შესახებ; ევროკავშირთან სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში შემუშავებული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში აღებული ვალდებულებების შესრულების მონიტორინგი; მონაწილეობა EURONEST PA-ის და საპარლამენტო ასოცირების კომიტეტის (PAC) მუშაობაში. პარლამენტის, მათ შორის, ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის წარმომადგენლები მონაწილეობენ სამთავრობო კომისიისა და სამუშაო ჯგუფების შეხვედრებში.

საქართველოს პარლამენტი ევროპარლამენტთან ურთიერთობს ორი ძირითადი პლატფორმის საშუალებით: ევრონესტის საპარლამენტო ასამბლეა (ევროპარლამენტის დაადმოსავლეთ პარტნიორობის ექვსისახელმწიფოს პარლამენტების წარმომადგენლები; მრავალმხრივი ფორმატი) და საპარლამენტო ასოცირების კომიტეტი (ევროპარლამენტის და საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენლები; ორმხრივი ფორმატი).

საერთო ჯამში, ევროპეიზაციის პროცესში საქართველოს პარლამენტი თავის როლს ახორციელებს საკანონმდებლო და საზედამხებველო ფუნქციების გამოყენებით, აგრეთვე, საპარლამენტო დიპლომატიის გზით.

2017 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში ქვეყნის ევროპული და ევროატლანტიკური მისწრაფებების კონსტიტუციურ დონეზე (მუხლი 78) განმტკიცების გარდა, პარლამენტის რეზოლუციებმა საქართველოს საგარეო პოლიტიკის შესახებ (2013 წლის 7 მარტის, 2016 წლის 29 დეკემბრის და 2020 წლის 29 დეკემბრის) აგრეთვე მნიშვნელოვანი როლი ითამაშეს ქვეყნის დასავლური ორიენტაციის განმტკიცებაში.

ყველაზე მნიშვნელოვანი პროცესი კი ევროპული საბჭოს 2022 წლის ივნისის სამიტის შემდეგ დაიწყო, როდესაც საქართველოს პარლამენტმა ითავა აღნიშნული რეკომენდაციების შესრულება და პროცესის კოორდინაცია. პარლამენტში შეიქმენა საპარლამენტო სამუშაო ჯგუფები, რომელშიც ასევე მონაწილეობდნენ სახელმწიფო უწყებების და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები. ერთობლივი ძალებით მომზადდა ინიციატივები თითოეული რეკომენდაციის მიმართუ-

ლებით, რომელთა განხილვა და მიღება მოხდა საკომიტეტო და პლენარული სესიების დროს. საინტერესოა, რომ უკრაინასა და მოლდოვაში ევროკავშირის რეკომენდაციების შესრულებას მთავრობები უძღვებოდნენ, საქართველოში კი ეს კრიტიკული როლი პარლამენტმა ითავა.

### 3. ევროპეიზაცია, როგორც საქართველოს დემოკრატიზაციის ინსტრუმენტი

ზემოაღნიშნული ინფორმაციის გათვალისწინებით, უკვე შესაძლებელია იმის გამოკვლევა, თუ როგორ და რატომ იყო საქართველოში ევროპეიზაცია და დემოკრატიზაცია ერთმანეთთან დაკავშირებული, თუ როგორ და რატომ იყო ევროპეიზაცია საქართველოს დემოკრატიზაციის ინსტრუმენტი?

დასაწყისისთვის, ვნახოთ როგორ იყო ევროპეიზაცია საქართველოს დემოკრატიზაციის ინსტრუმენტი. როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოში ევროპეიზაცია, ევროპული ინტეგრაცია დაკავშირებული იყო ქვეყანაში დემოკრატიული რეფორმების განხორციელებასთან. 2004 წელს ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკაში საქართველოს ჩართვის შემდეგ, ევროპეიზაცია გახდა დემოკრატიზაციის წამახალისებელი ინსტრუმენტი – ევროპეიზაცია განსაზღვრავდა დემოკრატიზაციის დღის წესრიგს. ემერსონის და ნუჩევის<sup>11</sup> სიტყვები რომ გამოვიყენოთ, საქართველოსთვის „ევროპეიზაცია იყო დემოკრატიზაციის გრავიტაციის მოდელი“.

დემოკრატიული რეფორმები კი, თავის მხრივ, განამტკიცებდნენ ევროპეიზაციის პროცესს და პერსპექტივას, ქმნიდნენ ახალ სტიმულს და შესაძლებლობას ევროპეიზაციის გზაზე შემდგომი პროგრესისთვის. შესაბამისად, საქართველოში ევროპეიზაცია და დემოკრატიზაცია ერთგვარად ავსებდნენ და ახალისებდნენ ერთმანეთს.

ეს არც შეიძლება იყოს გასაკვირი, ვინაიდან კოპენჰაგენის კრიტერიუმების ყველაზე მნიშ-

11 Emerson, M. & Noutcheva, G. (2004). Europeanisation as a Gravity Model of Democratisation. *CEPS Working Document*, 214, pp. 1-31.



ვნელოვანი ნაწილია დემოკრატიული ინსტიტუტების მშენებლობა. შესაბამისად, ევროპეიზაცია – ანუ საქართველოს კონტექსტში ევროპული ინტეგრაციის გზაზე პროგრესი – აუცილებლად გულისხმობდა ქვეყანაში დემოკრატიზაციის გზაზე წინსვლას, დემოკრატიული წესწყობილების განმტკიცებას. საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობებში ყველა მნიშვნელოვანი ხელშეკრულება და ინიციატივა – პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულება, ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა, აღმოსავლეთ პარტნიორობა, ასოცირების შეთანხმება, ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა, კანდიდატის სტატუსის მისაღებად გაცემული ევროკავშირის რეკომენდაციები – მოიცავდა დემოკრატიზაციის მსხვილ კომპონენტს. თავის მხრივ, დემოკრატიული კონსოლიდაციისკენ გადადგმული წარმატებული ნაბიჯები განამტკიცებდა ევროპეიზაციის შემდგომ პროცესს. სწორედ ამ „ჩაკეტილმა წრემ“ საქართველოში – ევროპეიზაცია ქმნის დემოკრატიზაციის წნეხს, დემოკრატიზაციის პროგრესი განამტკიცებს ევროპეიზაციას – ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში წარმოშვა ვითარება, სადაც ევროპეიზაცია იქცა საქართველოს დემოკრატიზაციის ინსტრუმენტად. აღნიშნულის დასამტკიცებლად, უფრო სიღრმისეულად განვიხილოთ შესაბამის დოკუმენტები და ოფიციალური წყაროები.

ამრიგად, თუ შევხედავთ ბოლო წლების რეფორმების ინიციატივებსა და პროგრესს, ნათელი იქნება, რომ დემოკრატიზაცია წარმართებოდა ევროპეიზაციის გავლენით – საქართველოს დემოკრატიზაციის დღის წესრიგი მჭიდრო კავშირში იყო და განისაზღვრებოდა ევროპეიზაციის დღის წესრიგით.

საქართველოში ევროპეიზაციისა და დემოკრატიზაციის ურთიერთკავშირის დასტურად, განვიხილოთ საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმება, მისი სამოქმედო გეგმები და განხორციელების ანგარიშები, ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა და სხვა ინიციატივები. აგრეთვე, აღნიშნული დოკუმენტები და ინიციატივები შევადაროთ რეალურად განხორციელებულ რეფორმებს.

### 3.1. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა და აღმოსავლეთ პარტნიორობა

2004 წლის 14 ივნისს ევროკავშირის საბჭოს გადაწყვეტილების საფუძველზე, საქართველო ჩაერთო ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკაში, რომლის ფარგლებშიც დაიწყო საქართველოს აქტიური ევროპეიზაცია და დემოკრატიზაცია. 2009 წელს კი ევროკავშირის ექვსი აღმოსავლელი მეზობლის (აზერბაიჯანი, ბელარუსი, მოლდოვა, საქართველო, სომხეთი და უკრაინა) ჩართულობით შეიქმნა აღმოსავლეთ პარტნიორობა, რამაც კიდევ უფრო გააძლიერა ეს პროცესები და აღნიშნული ინიციატივის ფარგლებში გათვალისწინებული იდეებით საქართველოს ევროპული პერსპექტივა უფრო რეალური გახადა.

ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივების ფარგლებში განხორციელდა არაერთი რეფორმა კანონის უზენაესობის, კარგი მმართველობის, უმცირესობათა უფლებების დაცვის მიმართულებებით.

ასოცირების ხელშეკრულებამდე სწორედ ამ ორი ინიციატივის დახმარებით და ფარგლებში წარიმართებოდა საქართველოს ევროპეიზაციის და დემოკრატიზაციის ძირითადი პროცესები.

### 3.2. ადამიანის უფლებების დაცვის დიალოგი

2009 წლიდან საქართველოსა და ევროკავშირის შორის არსებული პოლიტიკური დიალოგის ფარგლებში შეიქმნა თანამშრომლობის ახალი ფორმატი – ადამიანის უფლებების დაცვის საკითხებზე დიალოგი (HRD). ადამიანის უფლებების დაცვის საკითხებზე დიალოგი ერთ-ერთი ყველაზე აქტიური ყოველწლიური ფორმატია. მის ფარგლებში განიხილება ამ მიმართულებით ქვეყანაში არსებული მდგომარეობა და საქართველოს მიერ აღებული და ასაღები ვალდებულებები. მაგალითად, 2018 წლის HRD-ის დღის წესრიგი მოიცავდა ისეთ საკითხებს, როგორებიც არის „ადამიანის უფლებების დაცვის ახალი სამოქმედო გეგმი მომზადება“, „ადამიანის უფლებების დაცვის

ინსტრუმენტების განხორციელების ეროვნული მექანიზმების გაძლიერება“, „მედიის თავისუფლება და პლურალიზმი“ და სხვა.

### 3.3. ასოცირების ხელშეკრულება

ასოცირების ხელშეკრულება არის სამართლებრივი დოკუმენტი, რომლითაც რეგულირდება ურთიერთობები საქართველოსა და ევროკავშირს შორის. ასოცირების ხელშეკრულებით, ერთი მხრივ, საქართველო იღებს ევროპული ღირებულებების, კანონმდებლობის და პრაქტიკის დანერგვის ვალდებულებას. მეორე მხრივ, ამის სანაცვლოდ, ევროკავშირი იღებს ვალდებულებას, საქართველოსთვის გახსნას წვდომა ევროკავშირის ბაზარზე, ფინანსებსა და ინფორმაციაზე. ასოცირების ხელშეკრულების მიზანია (1) საქართველო-ევროკავშირს შორის პოლიტიკური და ეკონომიკური ურთიერთობების გაღრმავება და (2) ევროკავშირის შიდა ბაზარში საქართველოს ეტაპობრივად ინტეგრირება.

ასოცირების ხელშეკრულება ეტაპობრივად უზრუნველყოფს რეფორმების განხორციელებას, რაც, საბოლოო ჯამში, მიგვიყვანს ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებთან მსგავსებამდე – ეკონომიკურ, სოციალურ და პოლიტიკურ ასპექტში; საჯარო სივრცეში დამკვიდრდება ძირითადი ევროპული ღირებულებები ურთიერთპატივისცემა, ტოლერანტულობა, კანონის უზენაესობა; გამოიწვევს საჯარო ცხოვრების პროგნოზირებადობისა და თანმიმდევრულობის გაზრდას; ხელს შეუწყობს საქართველოს მოქალაქეების ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესებას<sup>12</sup>. ანუ საბოლოო ჯამში, მოხდება საქართველოს სრული **ევროპეიზაცია** – ეკონომიკურად, სოციალურად, პოლიტიკურად, ინსტიტუციურად.

ასოცირების ხელშეკრულება 450-მდე რეგულაციასა და დირექტივას მოიცავს<sup>13</sup>:

- I-III კარი – პოლიტიკური დიალოგი (დემოკრატია, ადამიანის უფლებები, კანონის უზენაესობა, კარგი მმართველობა, კონფლიქტების მშვიდობიანი მოგვარება, ტერორიზმთან ბრძოლა, მასობრივი განადგურების იარაღი).
- IV კარი – ვაჭრობასა და ვაჭრობასთან დაკავშირებული საკითხები (ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცე – DCFTA).
- V-VI კარი – დარგობრივი თანამშრომლობა (გადასახადები, გარემოს დაცვა, ენერგეტიკა, ტრანსპორტი, მედია, ჯანდაცვა, მომხმარებელთა უფლებები, განათლება, და სხვ.).
- VII-VIII კარი – ინსტიტუციური, ფინანსური და პროცედურული საკითხები.

ასოცირების შეთანხმებაში ვხვდებით რამდენიმე ჩანაწერს, რაც მკაფიოდ მიუთითებს ამ დოკუმენტის და საქართველოს ევროპული ინტეგრაციის უაღრესად დიდ მნიშვნელობას ქვეყნის დემოკრატიზაციის პროცესში. მაგალითად, შეთანხმების პრეამბულაში ვკითხულობთ: „აღიარებენ რა, რომ ის საერთო ღირებულებები, რომლებსაც ეფუძნება ევროკავშირი – დემოკრატია, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვა და კანონის უზენაესობა – ასევე წარმოადგენს პოლიტიკური ასოცირებისა და ეკონომიკური ინტეგრაციის ქვაკუთხედს, რაც გათვალისწინებულია წინამდებარე შეთანხმებით“<sup>14</sup>. აგრეთვე, ასოცირების შეთანხმების მიზნებში აღნიშნული ჩანაწერი ხაზს უსვამს ამ დოკუმენტის მნიშვნელოვან როლს საქართველოს დემოკრატიზაციის პროცესში: „ხელი შეუწყოს საქართველოში დემოკრატიის გაძლიერებასა და პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და ინსტიტუციურ სტაბილურობას“ (მუხლი 1, პარაგრაფი 2c). უფრო მეტიც, შეთანხმების ზოგადი პრინციპები (მუხლი 2, პარაგრაფი 4) აღნიშნული ფუნდამენტს ქმნის:

„მხაჩეები ვადგებულებას იღებენ უზენაესად ყოველი კანონის უზენაესობა, განახორციელონ კახგი მმართველობა, ებძოდონ კოხუფციას და სხვადასხვა ფოხმის გიანსნაციონადუხი ოხგანი-

12 Emerson, M. & Kovziridze, T. (2016, eds.). *Deepening EU-Georgian Relations: What, why and how?* Brussels: CEPS.

13 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე (2022). *ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის*. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0>

14 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე (2022). *ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის*. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0>

ზებუდ დანაშაუდსა და გეჰოხიზმს, ხედი შეუწყონ მდგად განვითაებას, ეფექტიანი მუდგინაგე-  
ხაღიზმს და იბჰძორონ მასობიივი განადგუჟე-  
ბის იახალის და მისი მიწოდების საშუადებების  
გავხცელების წინააღმდეგ. ეს ვადებულებები  
წახმოადგენს მხახეებს შოხის უხთიეხობები-  
სა და თანამშჰომდობის განვითაების ძიხითად  
ფაქტოხს და ხედს უწყობს მშვიდობასა და სტა-  
ბილუხობას ჰეგიონში“.

ასევე, ხელშეკრულების პოლიტიკური დია-  
ლოგის ერთ-ერთ მიზნად (მუხლი 3, პარაგრა-  
ფი 2h) აღნიშნულია შემდეგი:

„გაადღიეჰოს დემოკრატიული პიინციპების,  
კანონის უზენაესობისა და კახგი მმახთვედო-  
ბის, ადამიანის უფლებებისა და ძიხითადი თა-  
ვისუფლებების, მათ შოხის მედიის თავისუფლე-  
ბისა და იმ პიიების უფლებების პატივისცემა,  
ჰომდებიც მიეკუთვნებიან უმციხესობებს, ასე-  
ვე წვდილი შეიტანოს შიდა პოლიტიკუხი ჰეფო-  
ხმების კონსოდიდაციაში“.

შემდგომი ჩანაწერი ქმნის კონკრეტულ  
სფეროებში თანამშრომლობის საფუძველს  
ევროკავშირის (მაშასადამე, ევროპეიზაციის)  
დღის წესრიგის შესაბამისად საქართველოს  
შემდგომი დემოკრატიზაციისთვის:

„მხახეები ითანამშჰომდებენ, ჰათა განა-  
ვითაჰონ, გაამყაჰონ და გაზაჰდონ დემოკრატი-  
ული ინსტიტუტებისა და კანონის უზენაესობის  
სტაბილუხობა და ეფექტიანობა; ხედი შეუწყონ  
ადამიანის უფლებათა და ფუნდამენტუხი თავი-  
სუფლებათა პატივისცემას; განაგჰძონ პიოგჰე-  
სი სასამაჰთრო და სამაჰთრებიივი ჰეფოხმის  
კუთხით, ჰათა გაჰანგჰიებუდ იქნეს სასამა-  
ჰთროს დამოუკიდებლობა, გაძდიეჰდეს მისი ად-  
მინისგჰაციული შესაძლებლობა და უზუნვე-  
დყოფიდი იქნას სამაჰთადამცავ ოჰგანოთა  
მიუკეჰძობებლობა და ეფექტიანობა; განაგჰძონ  
საჯაჰო მმახთვედობის ჰეფოხმა და შექმნან  
ანგაჰიშვადებუდი, ეფექტიანი, ქმედიოთი, გამჭ-  
ვიხვადე და პიოფესიონადუხი საჯაჰო სამსახუ-  
ჰი; გააგჰძედონ ეფექტიანი ბიძოდა კოჰუფციის  
წინააღმდეგ, განსაკუთხებით, კოჰუფციის წინა-  
აღმდეგ ბიძოდის კუთხით საეჰთაშოჰისო თა-  
ნამშჰომდობის გაძდიეჰების თვადსაზიხისით, და  
უზუნვედყოფონ შესაბამისი საეჰთაშოჰისო სამა-  
ჰთრებიივი დოკუმენტების, ჰოგოჰიდა „კოჰუფ-  
ციის წინააღმდეგ“ გაეჰოს 2003 წდის კონვენცია,  
ეფექტიანი იმპდემენტაცია“ (მუხლი 4).

დემოკრატიასთან დაკავშირებული კონ-

კრეტული ასპექტების უმრავლესობა ასოცი-  
რების შეთანხმების III კარშია „თავისუფლება,  
უსაფრთხოება და მართლმსაჯულება“ თავმოყ-  
რილი. მაგალითად, მუხლი 13 ეძღვნება სამა-  
რთლის უზენაესობასა და ადამიანის უფლე-  
ბებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების  
პატივისცემას:

1. „თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მა-  
ჰთდმსაჯულების სფეჰოში თანამშჰომ-  
დობისას, მხახეები განსაკუთხებუდ  
ყუჰადლებას გაამახვილებენ კანონის უზე-  
ნაესობის შემდგომ ხედშეწყობაზე, მათ  
შოხის სასამაჰთროს დამოუკიდებლობაზე,  
მაჰთდმსაჯულების ხედმისაწვდომობასა  
და სამაჰთრიანი სასამაჰთროს უფლებაზე;
2. მხახეები სჰუდად ითანამშჰომდებენ სა-  
მაჰთადამცავ და მაჰთდმსაჯულების მა-  
ჰთვის სფეჰოებში მოქმედი ინსტიტუ-  
ტების ეფექტიან ფუნქციონიეებასთან  
დაკავშირებით;
3. ადამიანის უფლებათა და ძიხითად თავი-  
სუფლებათა პატივისცემა საფუძვად დაე-  
დება თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და  
მაჰთდმსაჯულების სფეჰოში თანამშჰომ-  
დობას“.

მესამე კარი აგრეთვე ეძღვნება ისეთ საკი-  
თხებს, როგორებიც არის პერსონალური მო-  
ნაცემების დაცვა (მუხლი 14), თანამშრომლო-  
ბა მიგრაციის, თავშესაფრისა და საზღვრის  
მართვის საკითხებში (მუხლი 15), ადამიანე-  
ბის გადაადგილება და რეადმისია (მუხლი 16),  
ორგანიზებული დანაშაულის და კორუფციის  
წინააღმდეგ ბრძოლა (მუხლი 17), თანამშრომ-  
ლობა ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში  
(მუხლი 20), სამართლებრივი თანამშრომლო-  
ბა (მუხლი 21).

დემოკრატიასთან დაკავშირებული აღ-  
ნიშნული საკითხები შემდეგ იყო ხოლმე  
ასოცირების კომიტეტის დღის წესრიგებში.  
მაგალითად, ევროკავშირ-საქართველოს ასო-  
ცირების მართლმსაჯულების, თავისუფლები-  
სა და უსაფრთხოების ქვეკომიტეტის ოპერა-  
ციული დასკვნები მოიცავდა საქართველოს  
მიერ ასოცირების ხელშეკრულების ფარგ-  
ლებში შესასრულებელ ისეთ ვალდებულებე-  
ბს, როგორებიც არის:

- საქართველო სრულად შეასრულებს  
ევროკომისიის მოსაზრებაში მითითე-  
ბული 12 რეკომენდაციის იმ საკითხებს,



რომლებიც ეხება მართლმსაჯულების, თავისუფლებისა და უსაფრთხოების სფეროს, აგრეთვე, ასოცირების 2022-2027 წლების მოკლევადიანი პრიორიტეტებს მართლმსაჯულების რეფორმაზე;

- საქართველო განახორციელებს 2021-2030 წლების მიგრაციის სტრატეგია და 2022 წელს დაამტკიცებს საზღვრის ინტეგრირებული მართვის ახალ სტრატეგიას;
- ევროკავშირი ყველა ინსტიტუტისთვის გააგრძელებს ანტიკორუფციული და გამჭვირვალობის პოლიტიკის მხარდაჭერას საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის დახმარების პროგრამის და სხვა რელევანტური პროექტების გზით;
- პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის აღჭურვა მისი მანდატის შესაბამისი რესურსებით და მისი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა, ვიზალიბერალიზაციის სამიზნეების შესაბამისად; და სხვა.

ასოცირების კომიტეტის წინა წლების დღის წესრიგები, აგრეთვე, 2014-2021 წლების სხვა ოფიციალური ანგარიშები მოიცავს ვალდებულებებს სასამართლოს, პროკურატურის, სამართალდამცავების, საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის, პენიტენციური, მიგრაციის, საზღვრის მართვის, თავშესაფრის, ორგანიზებული დანაშაულის და სხვა არალეგალური საქმიანობის პრევენციისა და მათთან ბრძოლის, და სხვა სფეროებში<sup>15</sup>.

15 Government of Georgia (2016). *2016 National Action Plan for the Implementation of the Association Agreement between Georgia, of the one part and the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part and the Association Agenda between Georgia and the European Union*; Government of Georgia (2015). *2015 National Action Plan for the Implementation of the Association Agreement between Georgia, of the one part and the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part and the Association Agenda between Georgia and the European Union*; European Commission (2016). *Association Agenda between the European Union and Georgia 2017-2020*; EPRS (2020). *Association agreement between the EU and Georgia – European Implementation Assessment*. Brussels: EPRS; Parliament of Georgia (2019). *2019-2020 Action Plan for the Parliament of Georgia for the Implementation of the EU-Georgia Association Agreement*. Tbilisi: Parliament of Georgia.

### 3.4. 2014-2022 წლებში განხორციელებული რეფორმები

საქართველომ მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია ასოცირების შეთანხმების და ევროპული დღის წესრიგით გათვალისწინებული რეფორმების განხორციელების და დემოკრატიის დამკვიდრების საქმეში. იმის დასამტკიცებლად, რომ ევროპეიზაცია განსაზღვრავდა საქართველოს დემოკრატიზაციის დღის წესრიგს, ღირებულია რამდენიმე მათგანის აღნიშვნა. შემდგომი ჩამონათვალი არ არის რეფორმების სრულყოფილი სია ან პროგრესის თუ გამოწვევების შეფასება. ამ ინფორმაციით გვსურს მხოლოდ იმის დემონსტრირება, რომ საქართველოს ევროპეიზაცია მართლაც იყო შემდგომი დემოკრატიული რეფორმებისთვის შესაბამისი წნეხის, დღის წესრიგის თუ ლეგიტიმაციის შექმნის გზით ქვეყნის დემოკრატიზაციის ლოკომოტივი.

2014-2022 წლებში ევროკავშირი ახალისებდა, წნეხს ქმნიდა ან სხვა ფორმით მხარს უჭერდა შემდგომ რეფორმებსა და საკანონმდებლო/ინსტიტუციურ ჰარმონიზაციას<sup>16</sup>:

- **ახალი ინსტიტუტები:** შსს-ს ადამიანის უფლებების დაცვის დეპარტამენტი, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური (რომელიც მოგვიანებით ორ უწყებად – სპეციალურ საგამოძიებო სამსახურად და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურად გაიყო), ანტიკორუფციული ბიურო, სურსათის ეროვნული სააგენტო, კონკურენციის სააგენტო, შრომითი ინსპექტირების დეპარტამენტი და სხვა.
- **ახალი კანონმდებლობა:** არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების კოდექსი; შრომითი უსაფრთხოების ახალი და გაფართოებული რეგულაციები; საჯარო სამსახურის ახალი კანონი; ქალთა უფლებების დაცვის ახალი რეგულაციები, მათ შორის, ე.წ. სტამბოლის კონვენციაზე მიერთება; მედიაციის შესახებ ახალი კანონი; ახალი საბაჟო კოდექსი; ახალი საარჩევნო კანონმდებლობა; ახალი კანონი მეწარმეობის შესახებ;

16 EPRS (2020). *Association agreement between the EU and Georgia – European Implementation Assessment*. Brussels: EPRS; Emerson, M. & Kovziridze, T. (2021, eds.). *Deepening EU-Georgian Relations: Updating and upgrading in the shadow of Covid-19*. Brussels: CEPS.

მომხმარებელთა უფლებების შესახებ ახალი კანონმდებლობა; მართლმსაჯულების რეფორმის ოთხი ტალღა და სხვა;

- **ასოცირებით გათვალისწინებული კარმონიზაციის გადაღვა სხვა სფეროებში:** ასოცირების ხელშეკრულებასთან დაკავშირებული რეფორმების გატარებამ ასევე ხელი შეუწყო საქართველოს მიერ ვიზალიზირების სამოქმედო გეგმის წარმატებით განხორციელებას, რის შედეგადაც საქართველოს 2017 წელს მიენიჭა შენგენის ზონაში უვიზო წვდომა. აღნიშნული სამოქმედო გეგმა მოიცავდა სხვადასხვა სფეროში, მათ შორის, დემოკრატიის, ადამიანის უფლებების დაცვის, ანტიდისკრიმინაციული და ანტიკორუფციული კანონმდებლობის, სამართლის უზენაესობის მიმართულებით რეფორმებს.

### 3.5. ევროკავშირის რეკომენდაციები საქართველოსთვის

2022 წლის ივნისის ევროპულმა საბჭომ საქართველოსთვის ევროკავშირის კანდიდატის სტატუსის მისანიჭებლად 12 რეკომენდაცია დაამტკიცა. აღნიშნული რეკომენდაციები ძირითადად თავს უყრის საქართველოში ევროკავშირის მიერ განეულ წინა წლების ძალისხმევას<sup>17</sup>:

1. დეპორაჩიზაცია;
2. ყველა სახელმწიფო ინსტიტუტის სხუი ფუნქციონირების უზუნვედყოფა, მათი დამოუკიდებლობის და ეფექტინია ანგა-ჩიშვადებულების, მათი დემოკრატიული ზედამხედველობის ფუნქციების გაძლი-ება; სააჩრევნო კანონმდებლობის გაუმ-ჯობება;
3. მაჩტდმსაჯულების ჰეფოჩმა;
4. ანტიკოჰუფციური უწყების დამოუკიდებ-ლობის გაძლიება; სპეციალური საგამო-ძიებო სამსახუხის და პეხსონადუხ მონა-ცემა დაცვის სამსახუხის აღჭუჟა მათი

მანდაგის შესაბამისი ჰესუხსებით, მათი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის უზუნ-ვედყოფა;

5. „დემოდიგაჩიზაცია“;
6. ოჩგანიზებული დანაშაუდის წინააღმდეგ ბიძობის გაძლიება;
7. თავისუფადი, პიოფესიონადუხი, პდუხა-დისტური და დამოუკიდებელი მედია გაჩე-მოს უზუნვედსაყოფად უფიო მეტი და-დისხმევის გაწევა;
8. მოწყვადი ჯგუფების უფლებების დაცვის გაძლიება;
9. გენდეჰური თანასწორობისა და ქადთა წი-ნააღმდეგ დადაბობასთან ბიძობის გაუმ-ჯობება;
10. გადაწყვეტილების მიღების ყველა დონეზე სამოქადეო საზოგადოების ჩაიხუდობა;
11. საქაიხვედოს სასამაიხტროების მიეჩ ადამიანის უფლებების ევჰოპური სასამა-იხტროს გადაწყვეტილებების პიოაქტიური გათვადისწინება;
12. ახადი ომბუდსმენის ნომინირების პიო-ცესში დამოუკიდებელი კანდიდაგისთვის უპიიატესობის მინიჭება და ამ პიოცესის გამჭვიჰვადედ ჩაგაჩება; ომბუდსმენის ინსტიტუტის ინსტიტუციური დამოუკი-დებლობის უზუნვედყოფა.

### 3.6. ევროპეიზაცია, როგორც საქართველოს დემოკრატიზაციის ინსტრუმენტი

ზემოხსენებული ინფორმაციის საფუძველ-ზე, ნათელია, თუ როგორ ქმნიდა ევროპეიზა-ცია საქართველოს დემოკრატიზაციის დღის წესრიგს. ახლა განვიხილოთ ის მიზეზები, თუ რატომ იყო ევროპეიზაცია საქართველოს დე-მოკრატიზაციის ინსტრუმენტი, რატომ იყო ეს პროცესი მისაღები ქვეყნის გადაწყვეტილე-ბის მიმღები პირებისთვის. ჩვენი აზრით, აღ-ნიშნულს ჰქონდა სამი მიზეზი:

პირველი, ევროპეიზაცია (ან სხვა სი-ტყვებით, ევროპული ინტეგრაცია) მთავრო-ბებისთვის იყო მტკივნეული რეფორმების გატარებისთვის ლეგიტიმაციის ფაქტორი. ევროპეიზაციის გარეშე, შეიძლება მსგავსი რეფორმების განხორციელება შეუძლებელიც კი ყოფილიყო.

17 European Commission (2022). *Opinion on the EU membership application by Georgia*. Retrieved on 15 December 2022 from [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_22\\_3800](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3800)



მეოხე, ევროპეიზაციის და დემოკრატიზაციის პროცესები მსგავს ღირებულებებს ეფუძნებოდა, აღნიშნულ ღირებულებებს კი მოსახლეობის უმრავლესობა უჭერდა მხარს. შესაბამისად, ხელისუფლებებისთვის პოლიტიკურად შესაძლებელი და სასარგებლო იყო ევროპეიზაციის და დემოკრატიზაციის ერთდროულად განხორციელება. 2014-2022 წლებში საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეების, პრემიერ-მინისტრების თუ სხვა მაღალი რანგის ოფიციალური პირების სიტყვით გამოსვლები, როდესაც ისინი საქართველოს დემოკრატიული სახელმწიფოს და საზოგადოების ღირებულებათა სისტემას ევროპეიზაციასთან აკავშირებენ, ამ არგუმენტის მკაფიო დადასტურებაა.

მესამე, პრაგმატული/მატერიალისტული მიზეზები – ევროკავშირი იყო რთული რეფორმების წახალისების და ცვლილებებით გამოწვეული ნეგატიური შედეგების შემსუბუქებისთვის საჭირო პოლიტიკური მხარდაჭერის, ცოდნის, ფინანსური რესურსებისა და ტექნიკური ექსპერტიზის წყარო იყო. აგრეთვე, ევროპეიზაციის ხელშესახები შედეგები (მაგალითად, შენგენის ზონაში უვიზო მიმოსვლა) ამ პროცესს მეტ ლეგიტიმაციას, მთავრობებს კი მოსახლეობის მეტ მხარდაჭერას სძენდა.

## დასკვნა

სტატია ეძღვნება იმის შესწავლას, თუ რატომ და როგორ იყო ევროპეიზაცია საქართველოს დემოკრატიზაციის ინსტრუმენტი. ამ მიზნით იგი განიხილავს ევროპეიზაციის და დემოკრატიზაციის ცნებებს, მიმოიხილავს საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების ევოლუციას, სწავლობს საქართველოს დემოკრატიზაციის კონტექსტში ევროპეიზაციის ინსტიტუტებს, ინსტრუმენტებს, ხელშეკრულებებსა და ფორმატებს, აგრეთვე, 2014-2020 წლებში ევროკავშირის მხარდაჭერით განხორციელებულ რეფორმებს.

კვლევით ნათელია, რომ ევროპეიზაცია განსაზღვრავდა დემოკრატიზაციის დღის წესრიგს. ჩვენი აზრით, ასეთი ურთიერთკავშირი განპირობებული იყო სულ ცოტა სამი მიზეზით: ლეგიტიმაციის ფაქტორით, ღირებულებითი თანხვედრისა და პრაგმატული ინტერესებით.

ეს სტატიის იყო საქართველოს ევროპეიზაციისა და დემოკრატიზაციის ურთიერთკავშირების ყოველმხრივ ახსნის ერთ-ერთი პირველი მცდელობა. იმედი გვაქვს, მისი შედეგები სასარგებლო იქნება ამ საკითხზე მეტი სიცხადის შეტანის მიზნით დაგეგმილი მომავალი მსგავსი კვლევებისთვის.